



Handelshögskolan
VID GÖTEBORGS UNIVERSITET

Är kritiken mot Försäkringskassan berättigad utifrån ett rättsstatligt perspektiv?

– överväganden ur normhanteringssynvinkel

Av Lise Reuter

Juridiska Institutionen
Programmet för juris kandidatexamen
Tillämpade studier, 30 högskolepoäng, VT 2011
Handledare: Professor Lotta Vahlne Westerhäll

FÖRKORTNINGAR

AFL	lag (1962:381) om allmän försäkring
Bet.	Betänkande
Ds	Departementsserien
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FKAR	Försäkringskassans allmänna råd
FKFS	Försäkringskassans föreskrifter
FL	Förvaltningslag (1986:223)
ISF	Inspektionen för socialförsäkringen
Prop.	Proposition
RAR	Riksförsäkringsverkets allmänna råd
RFFS	Riksförsäkringsverkets föreskrifter
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SfB	Socialförsäkringsbalk
Skr	Regeringens skrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
WHO	World Health Organization

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRKORTNINGAR	1
1 INLEDNING	4
1.1 INLEDANDE DISKUSSION	4
1.2 AVGRÄNSNINGAR OCH SYFTE	6
1.3 METOD	6
1.4 FRÅGOR ATT BESVARA	6
1.5 DISPOSITION	7
2 DET RÄTTSSTATLIGA PERSPEKTIVET	8
2.1 RÄTTSSTATENS EGENSKAPER	8
2.2 RÄTTSSTATSPRINCIPER	9
2.2.1 FORMELLA RÄTTSSTATSPRINCIPER	9
2.2.2 MATERIELLA RÄTTSSTATSPRINCIPER	10
2.3 MAKTDELNING	11
2.4 RÄTTSSTATEN SVERIGE	11
3 NORMGIVNINGSMAKTEN ENLIGT REGERINGSFORMEN	13
3.1 SVERIGES STATSSKICK ENLIGT 1974 ÅRS REGERINGSFORM	13
3.2 NORMGIVNINGSMAKTEN	14
3.2.1 RIKSDAGEN	15
3.2.2 REGERINGEN	17
3.2.3 NORMGIVNINGSMAKTEN PÅ SOCIALFÖRSÄKRINGS- OMRÅDET	18
3.3 NORMKOLLISION OCH NORMPRÖVNING	21
4 STATLIG STYRNING PÅ SOCIALFÖRSÄKRINGSOMRÅDET	22
5 FÖRSÄKRINGSKASSAN	26
5.1 FÖRSÄKRINGSKASSANS ORGANISATION	27
5.2 FÖRSÄKRINGSKASSANS UPPGIFTER	29
5.3 FÖRSÄKRINGSKASSANS NORMGIVNINGSKOMPETENS	30
5.4 FÖRSÄKRINGSKASSANS NORMERANDE STYR- OCH STÖDDOKUMENT	31
5.5 TILLSYN	33
6 GRUNDLÄGGANDE REKVISIT I SOCIALFÖRSÄKRINGEN	35
6.1 TOLKNING AV LAGTEXT	35

6.1.1 SJUKDOMSBEGREPPET	35
6.1.2 ARBETSFÖRMÅGEBEGREPPET	38
6.1.3 NORMALT FÖREKOMMANDE ARBETEN OCH ARBETEN PÅ DEN REGULJÄRA ARBETSMARKNADEN	41
6.1.4 SÄRSKILDA SKÄL, OSKÄLIGT	44
6.1.5 ALLVARLIG SJUKDOM	46
7 FÖRSÄKRINGSKASSANS NORMHANTERING	47
7.1 STATLIG STYRNING OCH MAKTDELNING	47
7.2 FÖRSÄKRINGSKASSANS HANDLÄGGNING	49
7.3 ÖVERSKRIDANDE AV NORMGIVNINGSKOMPETENS	51
7.4 FÖRSÄKRINGSKASSANS TOLKNING AV GRUNDLÄGGANDE REKVISIT	52
7.4.1 SJUKDOMSBEGREPPET	53
7.4.2 ARBETSFÖRMÅGEBEGREPPET	54
7.4.3 ARBETEN PÅ DEN REGULJÄRA ARBETSMARKNADEN	55
7.4.4 SÄRSKILDA SKÄL, OSKÄLIGT	55
7.4.5 ALLVARLIG SJUKDOM	57
7.5 NORMPRÖVNING OCH ÖVERKLAGANDE	58
7.6 TILLSYN	59
8 SLUTSATSER	61
8.1 TILL FÖRSÄKRINGSKASSANS FÖRSVAR	61
8.2 SVAR PÅ UPPSATSENS FRÅGESTÄLLNINGAR	61
8.3 SLUTKOMMENTAR	63
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	65

1 INLEDNING

”Det finns en bok som heter ”Fjärilen i glaskupan” där en totalförklarad man genom att blinka med ena ögat lyckas författa berättelsen om sin sjukdom. Jag vet inte hur Försäkringskassan skulle sett på hans arbetsförmåga – men fortsätter man längs de nu utstakade riktlinjerna kan han mycket väl ha bedömts som fullt arbetsför.”¹

Den ständiga debatten kring Försäkringskassan och handläggningen av sjukförsäkringen har intresserat mig i många år. Jag har ett förflutet som balettdansare men blev omplacerad på grund av arbetsskada och arbetade därefter som rehabiliteringsansvarig för teaterns personal under flera år. Detta innebar att jag hade mycket kontakt med Försäkringskassan. Jag upplevde många gånger att myndighetens agerande verkade opersonligt och rent av godtyckligt och upprördes inte sällan över hur enskilde drabbades av de beslut som fattades. Nu som jag snart har fullföljt min juristutbildning har jag fått en betydligt mer nyanserat bild av enskildas rättigheter och skyldigheter gentemot det allmänna och vice versa. Med detta har en bättre förståelse för vad man skall kunna förvänta sig av förvaltningsmyndigheter generellt och Försäkringskassan i synnerhet infunnit sig. Med en rättslig insikt är möjligheterna större för att avgöra om den kritik som riktas mot Försäkringskassan är befogad eller om de olika debattörerna endast uttrycker ett allmänt missnöje som grundas på faktafel. Det visar sig efter en närmare undersökning att Försäkringskassans praktiska rättsstillämpning påverkas av många faktorer som myndigheten inte kan styra över och då heller inte ensam kan ansvara för. Det visar sig också, dessvärre, att en del av det jag upprördes över innan och uppfattade som orättvis handläggning faktiskt kan kritiseras rent juridiskt.

1.1 INLEDANDE DISKUSSION

Försäkringskassan utsätts för massiv kritik i massmedia. Politiker, vårdgivare, försäkrade och deras anhöriga, intresseorganisationer, journalister men även anställda på Försäkringskassan reagerar framförallt över vad sjukförsäkringsreformen som infördes 2008 medfört. Att ta ställning till vem som ansvarar för sjukförsäkringens förvaltning är problematiskt av flera skäl. Politikerna initierar ständiga lagändringar för att kunna slimma socialförsäkringens kostnader och verkar inrikta sina krafter på att använda sjukförsäkringen som en ekonomisk

¹ PC Jersild, Sjukdom och friskdom, DN.se, 27 juni 2009.

regulator vid de skiftande samhällskonjunkturerna. Den starka statliga styrningen som kräver effektivitet kan anses vara en omöjlig utgångspunkt när Försäkringskassan samtidigt skall kunna garantera rättssäkerhet för den enskilde vid sina bedömningar om ersättningsberättiganden. Försäkringskassans praktiska rättstillämpning kan upplevas som fyrkantig och i vissa fall förefaller myndighetens normgivning som lagstridig. Domstolarna kan ibland ge intryck av att inte kunna stå emot politiskt tryck. Speciellt den lägsta instansen fastställer ofta Försäkringskassans beslut utan ytterligare motivering än den tolkning de medicinska rådgivarna på Försäkringskassans gett².

De senaste årens allt stramare lagstiftning och förhållningssätt till framför allt vad begreppen sjukdom och arbetsförmåga är kan anses vara ett resultat av den glidningen som förekommit i den praktiska tillämpningen, att behandlande vårdpersonal blivit för generösa vid sjukskrivningar eller att försäkrade överutnyttjat sjukförsäkringen. Genom de senaste decennierna har också fokus gått från att den höga sjukfrånvaron orsakats av arbetsmiljön, till att sjukförsäkringen blivit överutnyttjat och vidare till en renodling av sjukförsäkringen för att skilja sjukdom från arbetslöshet och sociala problem. Finanskriserna på 1990-talet och 2008 har fått konsekvenser för sjukförsäkringen genom en inskränkning av ersättningsberättigade på grund av besparingsskäl och idag står arbetslinjen i centrum.

Förr eller senare kommer de flesta medborgarna i Sverige att vara beroende av Försäkringskassan för sin försörjning. Eftersom Försäkringskassan ägnar sig åt utpräglad myndighetsutövning vid den praktiska rättstillämpningen är det nödvändigt ur ett rättsstatligt perspektiv att myndigheten garanterar den enskildes rättssäkerhet, men ständiga lagändringar försvårar och tenderar att urholka sjukförsäkringens legitimitet. Staten, Försäkringskassan och domstolarna bär ansvaret för en rättsäker tillämpning av sjukförsäkringen. Maktdelningen mellan dessa aktörer måste dock beaktas för att förhindra maktmissbruk. Normgivningskompetensen på socialförsäkringsområdet måste grundas på regeringsformen och Försäkringskassans förvaltning och handläggning skall återspegla lagstiftarens intentioner. Överskrider myndigheten sin normgivningskompetens vid tillämpningen av sjukförsäkringen är det domstolarnas uppgift att skipa rättvisa för den enskilde.

² Stendahl, 2002, s. 187

1.2 AVGRÄNSNINGAR OCH SYFTE

Socialförsäkringsområdet är mycket omfattande och denna uppsats kommer att avgränsas till att behandla Försäkringskassans normhantering av sjukförsäkringen och de rekvisit i lagtext som måste uppfyllas för att rätten till sjukpenning skall föreligga. Uppsatsens syfte är att undersöka och analysera om Försäkringskassans normhantering är i överensstämmelse med den normgivningsbehörighet som myndigheten tilldelats enligt regeringsformen och om myndighetens praktiska rättstillämpning tillförsäkrar medborgarna rättssäkerhet i enlighet med rättsstatliga principer. Tillsyn över Försäkringskassan ligger visserligen utanför normhanteringsområdet, men är intressant ur ett rättsstatligt perspektiv och kommer därför att uppmärksammas i arbetet.

1.3 METOD

För att komma fram till ett resultat har jag använt mig av sedvanlig juridisk metod genom att undersöka lagtext, förarbeten, rättsfall och doktrin. Detta material har jag jämfört med Försäkringskassans föreskrifter och myndighetens interna styr- och stöddokument. På så vis har jag kunnat analysera om det finns diskrepans mellan lagstiftarens intentioner och Försäkringskassans normhantering på området.

1.4 FRÅGOR ATT BESVARA

Följande frågor kommer att undersökas:

- Utgår Försäkringskassans normgivning från regeringsformen och övriga rättsregler?
- Är Försäkringskassans normtillämpning i överensstämmelse med rättsstatliga principer?
- Upprätthålls den demokratiska rättsstatliga principen om maktindelning vid Försäkringskassans normhantering?

1.5 DISPOSITION

Det rättsstatliga perspektivet presenteras i kapitel 2 med en redogörelse för rättsstatens egenskaper och de grundläggande principer som skall tillförsäkra rättssäkerheten för den enskilde. I kapitel 3 ges en kortfattad översikt av grunderna för Sveriges statsskick och hur normgivningsmakten är fördelad utifrån regeringsformen mellan riksdag, regering och förvaltningsmyndigheter. Kapitlet avslutas med domstolarnas normprövningsfunktion. I kapitel 4 redogör jag kort för socialförsäkringen i allmänhet och varför den statliga styrningen kommit att influera förvaltningsmyndigheterna i deras verksamhet. Kapitel 5 är till huvuddel deskriptiv och beskriver Försäkringskassans organisation och ledningsform, uppdrag och tillsyn, myndighetens normerande funktion och vilka styr- och stöddokument som används i myndighetens verksamhet. I kapitel 6 följer en traditionell rättsvetenskaplig redogörelse för flera av socialförsäkringens grundläggande rekvisit för att ge läsaren en översikt och jämförelse med Försäkringskassans tolkning och tillämpning av dessa rekvisit. Detta återkommer jag till i kapitel 7 där även övriga aspekter på Försäkringskassans normhantering analyseras och kapitlet avslutas med en parentes kring tillsynen. I det avslutande kapitlet presenteras de slutsatser som jag kommit fram till baserad på resultatet av uppsatsen.

2 DET RÄTTSSTATLIGA PERSPEKTIVET

Den innebörd som läggs i begreppet rättsstat har stor betydelse för hur statens och statsorganens styrning och maktutövning uppfattas och bedöms av medborgarna. Begreppet kan få olika innehåll beroende på vilken ställning medborgarna har i samfundet. För att rättsstaten skall uppnå legitimitet är det dock viktigt att det allmänna och den enskilde har en gemensam inställning till vad som kan anses vara en rättsstatlig förvaltning. I detta kapitel definieras rättsstatsbegreppet och de grundläggande principer som utmärker en modern rättsstat kommer att presenteras. Avslutningsvis jämförs den svenska konstitutionella styrningen med de rättsstatliga grundvalen.

2.1 RÄTTSSTATENS EGENSKAPER

Rättsstatsbegreppet myntades i Tyskland i början på 1800-talet av den statsvetenskapliga professorn Robert von Mohl och betecknar en samhällsordning med positiv innebörd som står i kontrast till polisstaten³. *Der Rechtsstaat* hade sitt ursprung i den europeiska borgerlighetens uppfattning av att makten skulle var lagbunden och inte vara förbehållen enväldiga monarkers egenmäktighet⁴. Begreppet rättsstat har därefter haft ett varierande innehåll. Den moderna rättsstaten betecknar en samhällsform där statsorganen och staten själv anses skyldiga att följa den gällande rättens regler och där garantier finns mot missbruk av makten⁵. Rättsstatens främste uppgift är följaktligen att förhindra okontrollerad statlig maktutövning och i stället tillförsäkra medborgarna ordning och frihet⁶. Rättsstatsideologin betonar förutsebarheten och rättsnormernas roll som styrningsinstrument⁷ där rätten är överordnat politiken och rättstillämpningen är objektiv och värdeneutral⁸.

Rättsstatens rättssystem kännetecknas av vissa kriterier. Rättsreglerna är exakta och generella och präglas av normrationalitet något domstolar och myndigheter är bundna av vid rättstillämpningen. Rätten är autonom och oberoende av andra sorters giltighetskällor, men för att skydda den formella rationaliteten från att bli för materialiserad i lagstiftning såväl som

³ En stat där ordningsmakten är total och medborgarna står utan skydd från staten

⁴ Thelin, 2001, s. 11

⁵ Juridikens termer, 2002, s.160

⁶ Vahlne Westerhäll, 2002, s. 36

⁷ Peczenik, 1995, s. 46

⁸ Vahlne Westerhäll, 2002, s. 34

i rättstillämpning och förvaltning krävs en balans mellan stabilitet och elasticitet⁹. Rättskipning och myndighetsutövning skall utövas inom rättens ram och alla rättsliga beslut måste därför subsumeras under generella regler. Rättsstatens formella rättssäkerhet är hög och med en öppenhet som leder till förutsebara rättsliga beslut. Detta skyddar enskilda mot godtycklig maktutövning och möjliggör planmässigt handlande. Rättsstaten kännetecknas också av en bestämd maktindelning som ger domstolar och rättstillämpande myndigheter en viss självständighet gentemot lagstiftaren och regeringen. En oberoende dömande makt återspeglar enskildas rätt till en opartisk och offentlig domstolsprövning¹⁰. För att inte rättssystemet skall uppfattas som etiskt oacceptabelt måste rättsstaten uppvisa ett minimum av etiska krav som ger en viss nivå av materiell rättssäkerhet. Trots de ovan uppräknade rättsstatliga egenskaperna skulle dock rättsstaten inte kunna existera utan vissa demokratiska särdrag som ger medborgarna fri- och rättigheter¹¹.

2.2 RÄTTSSTATSPRINCIPER

Grundläggande principer för en demokratisk rättsstat är att medborgarna garanteras rättssäkerhet, rättvisa och likhet. Förtroende för rättsstaten kräver därför en balans mellan det formellt korrekta beslutet och det materiellt goda beslutet. Likaså måste maktindelning upprätthållas mellan staten, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna för att rättsstaten skall uppfattas som legitim.

2.2.1 FORMELLA RÄTTSSTATSPRINCIPER

Maktutövningen i en rättsstat kännetecknas av att den utövas under lagarna och beslutsfattandet får på detta sätt en hög grad av förutsebarhet som skyddar den enskilde från godtycklig maktutövning och skapar legitimitet för rättssystemet. För att förutsebarheten skall kunna upprätthållas måste emellertid rättsreglerna hålla ett visst mått av stabilitet så att den enskilde och det allmänna kan anpassa och planera sina handlingar.¹² Förutsebarhetskravets syfte är således att främja rättssäkerheten vilket är en grundläggande rättsstatlig princip. Rättsreglernas funktion är att begränsa maktutövningen och tillförsäkra förutsebarhet¹³ och

⁹ Peczenik, 1990, s. 21

¹⁰ Peczenik, 1990, s. 22

¹¹ Peczenik, 1995, s. 88

¹² Peczenik, 1995, s. 53

¹³ Peczenik, 1995, s. 51

maktutövningen kontrolleras genom objektivt tillsyn av oberoende organ där begränsningen av den absoluta statsmakten garanterar de enskilda frihet och rättigheter av olika slag¹⁴. Rättsstaten utgår från en formell likhet inför lagen, däremot är en materiell likhet inför lagen inte en förutsättning, även om det gör rättsstaten bättre¹⁵.

2.2.2 MATERIELLA RÄTTSSTATSPRINCIPER

”Termen ”det goda avslutet” anknyter till en rättsvetenskaplig diskurs rörande förhållandet mellan formell och materiell rätt. I denna diskurs skiljer man mellan det korrekta beslutet och det goda beslutet. Det korrekta beslutet förutsätter att beslutet fattats i enlighet med rådande formella procedurkrav, via samverkan med av beslutet berörda och i ärendet insatta kompetenta, så att rimliga krav på rättssäkerhet är uppfyllda. Det goda beslutet förutsätter ”det korrekta beslutet” men kräver dessutom att ärendeutvecklingen och samverkan förts fram till ett materiellt resultat i form av en (i lagstiftningens anda) tillfredsställande lösning av det i individärendet uppkomna problemet...”.¹⁶

Statsmaktens lagbundenhet och rättsliga grund, maktfördelning, objektivitet, förutsebarhet och kontrollerbarhet utgör formell rättssäkerhet och leder till korrekta beslut. Förutsebarheten i den formella rättssäkerheten är en viktig rättsstatlig princip men denna måste balanseras med andra etiska värden för att tillförsäkra den enskilde även materiell rättssäkerhet, vilket leder till korrekta *och* goda beslut. Den moderna rättsstaten kräver därför en balans mellan den formella likheten inför lagen och den materiella rättvisan där den enskildes fri- och rättigheter tillgodoses. En rimlig avvägning mellan den förutsebarhet som regeln ger och etiska hänsyn av olika slag samt institutionella garantier för mänskliga fri- och rättigheter ger materiell rättssäkerhet¹⁷. Etiska värden innefattar subjektiva värdeomdömen som speglar vad enskilda uppfattar som gott eller ont, rättvist eller orättvist. För att beslut skall uppfattas som etiskt godtagbara måste de således upplevas som moraliska och rättvisa och eftersom de grundläggande värdena är etiska måste rättssäkerheten vara etisk¹⁸. Det formellt lika skall behandlas lika och betecknar formell rättvisa och likhet medan det materiellt lika skall baseras på etiska principer som betecknar materiell rättvisa och likhet. En formell rättstillämpning

¹⁴ Vahlne Westerhäll, 2002, s.36

¹⁵ Peczenik, 1995, s. 53

¹⁶ RAR forskningsrapport nr 1, s. 33

¹⁷ Peczenik, 1995, s. 94

¹⁸ Peczenik, 1995, s. 92

kännetecknas av att den tillämpas med en rationell teknik medan materiell rättstillämpning är baserad på människovärde-, autonomi-, godhets- och solidaritetsprincipen.

Den moderna rättsstaten har efterhand fått inslag av välfärdsstatliga principer. Välfärdsstatens grundprinciper domineras av rättsstatens men den materiella rättssäkerheten är mera dominerande. Rättsreglerna är autonoma och präglas av öppenhet men istället för normrationalitet så är målrationalitet utmärkande vilket medför att rättigheter som garanteras den enskilde inte längre är så självklara. Tillhandahåller staten endast rättigheter i mån av prioriteringar och ekonomiska val kan man rent av tala om en servicestat och rättigheterna får då karaktären av förmåner¹⁹. Rättigheterna blir beroende av tillämpningsmyndigheternas rättstillämpning av lagarna och, i förekommande fall, av myndigheternas interna föreskrifter. Detta resulterar i att rättsäkerheten och följaktligen förutsebarheten försämras så att den enskilde inte längre kan planera sina handlingar efter lagarna.

2.2.3 MAKTDELNING

En grundval i parlamentariska demokratier är att den offentliga makten fördelas på olika maktpoler för att uppväga och utöva kontroll över varandra och därigenom förhindra maktmissbruk. Maktdelningens idé är att en myndighet som utövar politisk makt inte samtidigt kan skapa sina egna regler²⁰. En förutsättning för maktdelning och att normsystemet uppfattas som rättsstatligt är således att domstolar och förvaltningsmyndigheters är oberoende av den lagstiftande riksdagen och den styrande regeringen²¹.

2.4 RÄTTSSTATEN SVERIGE

Vid en internationell jämförelse råder det ingen tvekan om att Sverige kan klassificeras som rättsstat. Demokratin är djupt rotad, den offentliga makten utövas under lag och grundlagarna tillförsäkrar medborgarna ett rättighetsskydd som begränsar makthavarna²². Medborgarna skyddas härigenom från okontrollerad statlig maktutövning och garanteras ordning och fri åsiktsbildning genom grundlagarna.

¹⁹ Gustafsson, 2005, s. 472 och Vahlne Westerhäll, 1996, s. 32

²⁰ Vahlne Westerhäll, 2002, s. 40

²¹ Vahlne Westerhäll, 2002, s. 45

²² Vahlne Westerhäll, 2002, s. 30

Av 1974 års regeringsform 1 kap 1§ och 4§, framgår att all offentlig makt i Sverige utgår från folket och att riksdagen är folkets främste företrädare. Riksdagen har dock inte tilldelats hela den offentliga makten som fördelas både horisontellt och vertikalt. Med horisontell maktdelning förstås att makten delas mellan organ på samma nivå och med vertikal maktdelning avses maktdelning mellan organ på olika nivåer. Av den orsaken påverkas den svenska grundlagen även av Montesquieus indelning i den lagstiftande, verkställande och dömande makten.²³

Frågan är dock om Sverige framstår som en tillräckligt bra rättsstat vid en närmare undersökning. Kritiker menar att den svenska regeringsformens avsaknad av formell maktdelning med en markerad judiciell makt är otidsenlig i jämförelse med den konstitutionella grundsyn och maktdelning som präglar andra medlemsstater inom EU²⁴. Även det faktum att Sverige sedan början på 1980-talet vid ett flertal tillfällen fällts i Europadomstolen i Strasbourg²⁵ innebär att bilden av Sverige som ett mönsterland på rättsstatsområdet har fått nyanseras²⁶.

²³ Vahlne Westerhäll, 2002, s. 43

²⁴ Thelin, 2001, s. 59-60

²⁵ Se bl.a. Europadomstolens dom (1982-09-23 och 1984-12-18) i målet Sporrang och Lönnroth mot Sverige

²⁶ Thelin, 2001, s. 13

3 NORMGIVNINGSMAKTEN ENLIGT REGERINGSFORMEN

Normgivningsmakten framgår av 1974 års regeringsform och utgör grunden för riksdagens, regeringens och dess underordnade myndigheters normgivningskompetens. För att knyta an till rättsstaten Sverige kommer kapitlet översiktligt att beskriva grunderna för Sveriges statsskick enligt regeringsformen. Därefter presenteras normgivningsmaktens fördelning mellan riksdag och regering. Med detta som utgångspunkt följer ett resonemang över normgivningsmakten på socialförsäkringsområdet och om området kan anses falla inom regeringens eller riksdagens normgivningskompetens. Det är nödvändigt att fastslå räckvidden av dessa organs behörighet för att kunna utreda den rättsliga grund som Försäkringskassans normgivning vilar på. Kapitlet avslutas med konsekvenserna av om normhierarkin inte upprätthålls och domstolarnas möjlighet till normprövning.

3.1 SVERIGES STATSSKICK ENLIGT 1974 ÅRS REGERINGSFORM

Grunderna för Sveriges statsskick utmärks av legalitets- och folksuveränitetsprincipen, och i RF 1:1 stipuleras att den offentliga makten skall utgå från folket och utövas under lagarna. Maktindelningen kommer också till uttryck i regeringsformen. Sveriges riksdag är folkets främste företrädare och ett lagstiftande organ som granskar styrelse och förvaltning av Sverige, RF 1:4, och regeringen styr riket och ansvarar inför riksdagen, RF 1:6. För den offentliga förvaltningen ansvarar de statliga och kommunala förvaltningsmyndigheterna och för rättskipningen finns domstolar, RF 1:8.

Likhetsprincipen framgår av RF 1:2 och innebär att alla människor skall behandlas lika och utan diskriminering oavsett språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, nationellt eller etniskt ursprung, sexuell läggning, hudfärg, kön, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. I RF 1:9 stipuleras objektivitetsprincipen vilket skall garantera den enskilde opartiskhet och saklighet vid rättsskipning och förvaltning. Objektivitets- och likhetsprincipen gäller för domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Domstolar och förvaltningsmyndigheter garanteras en självständig ställning genom RF 11:3 och RF 12:2 som fastställer ett förbud för alla myndigheter, inklusive riksdagen, att lägga sig i hur en domstol eller förvaltningsmyndighet skall besluta i ärenden som berör myndighetsutövning. Endast

generella föreskrifter får ges; riksdagen kan ge direktiv genom lag, regeringen genom förordning och andra myndigheter genom olika föreskrifter och då inom ramen för den kompetens som anges i grundlag. Riksdagen får inte heller i efterhand blanda sig i domstolarnas eller förvaltningsmyndigheternas avgöranden och detta fastslås i RF 11:4 och RF 12:3. Riksdagen får således inte upphäva, ändra eller fastställa beslut av domstol eller förvaltningsmyndighet i ett enskilt fall och måste respektera grundlagens funktionsfördelning²⁷.

Den rättsligt bindande fri- och rättighetskatalogen återfinns i RF 2 kap och vissa av dessa bestämmelser är bindande även för lagstiftaren. I RF 2:19 har intagits ett förbud mot att Sverige inför lagar och föreskrifter som strider mot Sveriges åtaganden på grund av Europarådskonventionen angående skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter (EKMR). Konventionen överensstämmer med rättighetskatalogen i regeringsformen. Konstitutionellt skydd av egendom framgår av RF 2:15 och EKMR art. 6 jämförd med art. 1 första tilläggsprotokollet, men den rådande uppfattningen i doktrin är att rättigheter till sociala förmåner reglerade inom förvaltningsrätten inte omfattas²⁸. De sociala rättigheterna kommer istället till uttryck som ett icke rättsligt bindande programstadgande i RF 1:2²⁹.

3.2 NORMGIVNINGSMAKTEN

Med normgivningsmakt avses rätten att besluta lagar, förordningar och andra allmänna bestämmelser och rättsregler. I regeringsformen används termen föreskrifter och dessa är bindande för myndigheter och den enskilde och gäller generellt. Normgivningsmakten är enligt RF 8 kap fördelad mellan riksdagen och regeringen och bygger på principen att de centrala delarna av normgivningen skall ligga hos riksdagen³⁰ vilket innebär att autonoma regelsystem utan förankring och stöd i RF 8 kap inte får finnas³¹. Normeringsmakten är, vid sidan om finansmakten, den viktigaste statsliga styrningsmekanismen³².

²⁷ Holmberg och Stjernquist, 2003, s. 207

²⁸ Erhag, 2002, s. 134

²⁹ Holmberg och Stjernquist, 2003, s. 58

³⁰ Ds 1998:66, s. 11

³¹ Strömberg, 1999, s. 53

³² Erhag, 2002, s. 138

Regelverket kring normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform är komplicerat³³ och har kritiserats för att vara svårtytt³⁴. I alltför stor omfattning lämnas utrymme för tolkningar av vad framförallt regeringen har rätt att utfärda förordningar om³⁵. I samband med Sveriges inträde i EU har även viss normeringsmakt överförts till EU och detta framgår av RF 10:6-9§§.

Mycket förenklat kan man säga att rättsregler som reglerar förhållandet mellan enskilda samt offentligrättsliga föreskrifter som straffrättsliga bestämmelser, skatter och andra betungande avgifter skall beslutas av riksdagen. Regeringen utfärdar förordningar i sådant som reglerar förhållanden mellan det allmänna och den enskilde som inte är betungande utan gynnande eller neutrala³⁶ och faller inom regeringens restkompetens. Regeringens restkompetens gäller dock främst behörighet att utfärda offentligrättsliga föreskrifter som reglerar de statliga myndigheternas interna natur, dvs. organisation, arbetsuppgifter och inre arbetsformer.³⁷ Förutom den normeringsmakt som riksdagen och regeringen har, medger regeringsformen också förvaltningsmyndigheter och kommuner viss normeringskompetens. Statliga myndigheter såsom Försäkringskassan har delegerats normgivningskompetens och myndigheternas normgivning är en viktig del av den statliga styrningen på det sociala trygghetsområdet³⁸. Reglerna om normgivningsmakten anger olika organs kompetens att besluta generella föreskrifter och innebär att normerna skall ha en allmängiltighet och inte avse beslut i enskilda fall³⁹. För att fastställa vilken normgivningskompetens inom socialförsäkringsområdet som har tilldelats Försäkringskassan är det emellertid nödvändigt att mer noggrant undersöka fördelningen av normgivningsmakten utifrån regeringsformen.

3.2.1 RIKSDAGEN

Grundsatsen är att riksdagen stiftar lag och detta framgår redan av RF 1:4. Riksdagens normgivningskompetens i RF 8 kap omfattar det primära lagområdet som delas upp i det obligatoriska och det fakultativa lagområdet. Viktigare ämnen tillhör det obligatoriska

³³ Vahlne Westerhäll, 2002, s. 298

³⁴ SOU 2008:125, s. 546

³⁵ Strömberg, 1999, s. 131-132

³⁶ Prop. 1973:90, s. 210

³⁷ Strömberg, 1999, s. 153

³⁸ Vahlne Westerhäll, 2002, s. 31

³⁹ Strömberg, 1999, s. 38

området och skall regleras i lag. Ämnen som tillhör det fakultativa lagområdet kan regleras i förordningar och föreskrifter enligt de begränsningar som anges i regeringsformen.

Det obligatoriska lagområdet ger uttryck för den formella lagkraftens princip⁴⁰ och normgivningskompetensen får inte delegeras. Hit hör främst grundlagarna enligt RF 8:14–16 och RF 8:18 och riksdagsordningen enligt RF 8:17–18. Till området hör också privaträttsliga ämnen som den civilrättsliga lagstiftningen, straffbestämmelser, skatter och andra betungande avgifter som regleras i RF 8:2⁴¹.

Inom det fakultativa området, vilket regleras i RF 8:3–5, kan riksdagen delegera delar av sin normgivningskompetens. Detta ger regeringen rätt att meddela föreskrifter genom förordning inom bestämda områden efter bemyndiganden av riksdagen i lag och begränsas i princip till de ämnesområden som är angivna i regeringsformen⁴². Riksdagen kan medge att regeringen subdelegerar hela eller delar av denna normgivningskompetens vidare till en förvaltningsmyndighet eller kommun enligt RF 8:10. Subdelegation utnyttjas i stor omfattning⁴³ och medför att förvaltningsmyndigheterna medges rätt att besluta rättsligt bindande föreskrifter som ingår i särskilda författningssamlingar.

Riksdagen kan fatta beslut i vilket ämne som helst inom den ram som grundlagen anvisar⁴⁴. Detta framgår av RF 8:8 st.1, som stadgar att även om regeringen har kompetens att besluta föreskrifter i visst ämne, så kan riksdagen genom lag meddela föreskrifter i samma ämne⁴⁵. Denna möjlighet har riksdagen utnyttjat främst då det gäller förvaltningsförfarandet och viktigare sociala förmåner. Detta innebär dock inte att riksdagen, med stöd av RF 8:8, kan direktdelegera normgivningsmakt till förvaltningsmyndigheter, eftersom riksdagen endast övertar regeringens behörighet att ”besluta föreskrifter i visst ämne”⁴⁶. Eftersom regeringsformen saknar bestämmelser om delegation inom dessa områden innehåller ofta sådana lagar en kvasidelegation genom bemyndiganden för regeringen att meddela närmare föreskrifter i ämnet.⁴⁷ Detta framgår exempelvis av 3§ i förvaltningslag (1986:223) där avvikande bestämmelser i förordning gäller före lagen.

⁴⁰ Strömberg, 1999, s. 66

⁴¹ Prop. 2009/10:80, s. 270

⁴² Strömberg, 1999, s.105

⁴³ Strömberg, 1999, s. 116

⁴⁴ Hydén, 2001, s. 90

⁴⁵ Strömberg, 1999, s. 100

⁴⁶ Strömberg, 1999, s. 101

⁴⁷ Strömberg, 1999, s. 154-155

Betydelsefulla begränsningar av riksdagens kompetens finns för att garantera rättskipningens och förvaltningens oberoende vilket framgår av RF 11:4 och RF 12:3 och riksdagen får därmed inte inkräkta på den kompetens som regeringsformen medger dessa organ⁴⁸.

3.2.2 REGERINGEN

Regeringens normgivningskompetens grundar sig dels på delegation enligt RF 8:3-5, dels på regeringens primärområde enligt RF 8:7. Regeringens restkompetens i RF 8:7 st.1 p.2 innebär att regeringen får besluta om föreskrifter inom riksdagens fakultativa område och som enligt grundlag inte skall meddelas av riksdagen genom lag. Till restkompetensen ingår offentlighetsföreskrifter som reglerar de statliga myndigheternas organisation, arbetsuppgifter och inre verksamhetsformer samt föreskrifter som rör den enskilde och som är gynnande eller neutrala. Enligt RF 8:7 st.1 p.1 är regeringen behörig att utfärda verkställighetsföreskrifter av lag i såväl riksdagens obligatoriska som fakultativa lagområde. Med verkställighetsföreskrifter avses i första hand tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär men också föreskrifter som kompletterar en lag utan att tillföra den något väsentligt nytt⁴⁹. Regeringen har således inte mandat att genom verkställighetsföreskrifter fylla ut en lag materiellt som innebär ytterligare ålägganden för enskilda eller stadga om ingrepp i deras personliga eller ekonomiska förhållanden⁵⁰. Utrymmet för regeringens verkställighetsföreskrifter är helt beroende av hur utförlig riksdagens lagreglering är och lagbestämmelser som redan är tillräckligt preciserat och inte mycket allmänt hållen gör verkställighetsföreskrifter överflödiga⁵¹. Hur stor handlingsfrihet regeringen har att tillföra materiella rekvisit i en lag framgår tyvärr inte av förarbetet⁵². I RF 8:11 framgår regeringens delegationsmandat till underordnade myndigheter, dvs. de statliga förvaltningsmyndigheterna enligt RF 12:1⁵³, att meddela föreskrifter enligt RF 8:7.

Som framgått ovan kan riksdagen, med stöd av RF 8:8, genom lag meddela föreskrifter inom regeringens normgivningsområde. Regeringens normgivningskompetens begränsas på de områden som lagreglerats vilket följer av den formella lagkraftens princip enligt RF 8:18.

⁴⁸ Holmberg och Stjernquist, 2003, s. 138

⁴⁹ Ds 1998:66, s. 12

⁵⁰ Prop. 1973:90, s. 211

⁵¹ Strömberg, 1999, s. 100 och s. 129

⁵² Strömberg, 1999, s. 132

⁵³ Strömberg, 1999, s. 132

Riksdagen kan då bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter i ämnet eller genom subdelegering medge att regeringen överlåter normgivningskompetens till underordnad myndighet⁵⁴.

3.2.3 NORMGIVNINGSMAKTEN PÅ SOCIALFÖRSÄKRINGSOMRÅDET

Fördelningen av normgivningsmakten enligt regeringsformen har schematiskt belysts ovan. Av redogörelsen framgår att regeringens rätt att utfärda förordningar, framför allt med stöd av RF 8:7 st.1 p.1, är diffus och lämnar utrymme för olika slutsatser. Beroende på vilka konklusioner man drar så kommer det att inverka på vilken behörighet regeringen har att utfärda förordningar och därmed också på vilken behörighet underordnade myndigheter har för att besluta sina föreskrifter. Olika slutsatser påverkar räckvidden av Försäkringskassans normgivningskompetens men det är avgörande att bestämma vilken rättslig grund myndighetens föreskrifter stöder sig på för att sedan kunna avgöra om normgivningen överskrider kompetensen⁵⁵. De konklusioner som man kommer fram till påverkar även rättssäkerheten för den enskilde. Nedan följer en diskussion om socialförsäkringsområdet kan anses falla inom riksdagens obligatoriska lagområde eller om det kan bedömas att tillhöra regeringens restkompetens samt vad detta innebär för normgivningen.

Anses socialförsäkringsområdet tillhöra riksdagens obligatoriska lagområde är regeringens normgivningskompetens begränsad till att avse verkställighetsföreskrifter enligt RF 8:7 st.1 p.1 för att dessa skall upprätthålla grundlagsenlighet. Det faktum att riksdagen inte reglerat vissa materiellt rättsliga frågor i lagtext kan tyda på att det har ansetts olämpligt eller onödigt att lagreglera dessa delar, det vore då rimligt att anta att regeringens och underställda myndigheters föreskrifter inte skall strida mot riksdagens beslut⁵⁶. Detta innebär att lagregleringen inte får tillföras något väsentligt nytt och inte heller innebära ytterligare förpliktelser för enskilda eller reglera ingrepp i deras personliga eller ekonomiska förhållanden. Det rör sig alltså om verkställighetsföreskrifter av rent administrativ karaktär, dvs. tillämpningsföreskrifter. Förutsättningar som måste uppfyllas för att få rätt till en förmån måste därför upptas i själva lagtexten⁵⁷. Detta skulle innebära att Försäkringskassans normgivningskompetens begränsas till att endast avse beslutande om tillämpningsföreskrifter,

⁵⁴ Ds 1998:66, s. 69

⁵⁵ Vahlne Westerhäll, 2002, s. 298

⁵⁶ Vahlne Westerhäll, 2002, s. 305

⁵⁷ Vahlne Westerhäll, 2002, s. 304

dvs. rena förvaltningsregler som inte kompletterar lagtexten materiellt. Detta resonemang förutsätter att sociala förmåner skulle anses falla under RF 8:2, men eftersom det rör sig om gynnande föreskrifter, vilka inte platsar i lagrummet, torde denna tolkning inte hålla.

Argumentation för att socialförsäkringsområdet tillhör regeringens restkompetens enligt RF 8:7 st.1 p.2 är således att de sociala förmåner som tillförsäkras enskilda inom området utgör gynnande föreskrifter som faller utanför riksdagens obligatoriska lagområde⁵⁸. Föreskrifter enligt RF 8:7 st.1 p.2 är emellertid inte verkställighetsföreskrifter i den bemärkelse som framgår av RF 8:7 st.1 p.1. Regeringen ges med stöd av RF 8:11 främst en rätt att inom sin restkompetens delegera normgivningskompetens till underordnade myndigheter, vilket innebär att de statliga myndigheterna som lyder under regeringen ges behörighet att *meddela föreskrifter enligt RF 8:7*⁵⁹. Innan regeringsformen ändrades den 1 januari 2011 framgick det av motsvarande lagrum, RF 8:13 st.3, myndighets behörighet att ”meddela bestämmelser i ämnet”⁶⁰. Av lagtexten skulle detta kunna tolkas som att Försäkringskassans föreskrifter inte skulle vara begränsade till att endast gälla verkställighetsföreskrifter av rent administrativ karaktär. Denna tolkning framgick även av förarbetet⁶¹ och får anses fortfarande ha bäring eftersom ändringen av lagtexten endast är språklig och redaktionell⁶². Resonemanget att socialförsäkringsområdet tillhör regeringens restkompetens verkar rimligt, men då måste man bortse ifrån att riksdagen de facto har lagreglerat området vilket utan tvivel komplicerar denna slutsats.

Eftersom riksdagen i själva verket har lagreglerat inom regeringens restkompetensområde med stöd av RF 8:8, så skulle detta innebära att socialförsäkringsbalken (SfB) omfattas av riksdagens fakultativa lagområde. Således bör samma begränsning som gäller enligt RF 8:7 st. 1 p.1 gälla även här⁶³. Detta innebär att Försäkringskassans normgivningskompetens rör sig om verkställighetsföreskrifter av rent administrativ karaktär, dvs. tillämpningsföreskrifter som inte får innehålla begränsningar som ändrar innehållet i lagens materiella regler.

Sistnämnda argumentering måste dock kompletteras. Regeringsformen ger inget uttryckligt stöd för riksdagens delegation av normgivningsmakt i en lag som riksdagen stiftat med stöd

⁵⁸ Strömberg, 1999, s. 160

⁵⁹ Vahlne Westerhäll, 2002, s. 306

⁶⁰ Strömberg, 1999, s. 132

⁶¹ Prop. 1973:90, s. 321

⁶² Prop. 2009/10:80, s. 273

⁶³ Vahlne Westerhäll, 2002, s. 306

av RF 8:8, exempelvis inom lagstiftning om sociala förmåner⁶⁴, men har riksdagen lagstiftat enligt RF 8:8 inom regeringens restkompetens skulle regeringen kunna ha möjlighet att utfärda föreskrifter till underordnade myndigheter med stöd av den restkompetens som regeringen fått behålla⁶⁵. SfB innehåller flera bemyndiganden till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter. Av dessa bemyndiganden är flera materiella föreskrifter som anger villkor för den enskildes rätt till socialförsäkringsförmåner⁶⁶. Exempelvis finns bemyndiganden i SfB 26:11 om vilka studier som berättigar till sjukpenninggrundande inkomstskydd, i SfB 27:13 om vilka villkor som gäller för att försäkrade skall anses stå till arbetsmarknadens förfogande, samt vilka undantag som befriar den försäkrade att visa upp läkarintyg eller när skyldighet att visa upp läkarintyg från och med annan dag än vad lagen föreskriver i SfB 27:58. Däremot stipuleras inga direkta bemyndiganden som ger Försäkringskassan rätt att besluta om föreskrifter av materiell karaktär när det gäller de vaga begrepp som förekommer i SfB och som reglerar rätten till sjukpenning.

Lag (1962:381) om allmän försäkring (AFL) upphörde att gälla den 31 december 2010. Försäkringskassans normgivningskompetens av verkställighetsföreskrifter begränsades till *för tillämpning av denna lag*, vilket framgick av AFL 20:16. Efter ikraftträdande av SfB har denna paragraf utmönstrats, men inget tyder på att detta utvidgat eller ändrat Försäkringskassans rätt att tillföra materiell utfyllning av lagen, utan myndighetens normgivningskompetens grundar sig nu enbart på regeringsformen och regeringens bemyndiganden.

Sammanfattningsvis kan man alltså argumentera för att regeringens och underordnad myndighets normgivningskompetens på socialförsäkringsområdet omfattar rätten att meddela tillämpningsföreskrifter enligt RF 8:7 st.1 p.1 eller, om det finns ett direkt bemyndigande från riksdagen i lagtext, rätt att meddela verkställighetsföreskrifter av materiell karaktär.

⁶⁴ Strömberg, 1999, s. 100

⁶⁵ Strömberg, 1999, s. 131

⁶⁶ Strömberg, 1999, s.163

3.3 NORMKOLLISION OCH NORMPRÖVNING

Lex superior eller *den formella lagkraftens princip* framgår av RF 8:18. Principen uttrycker en normhierarki där rättsregler av högre valör har företräde och skall tillämpas framför rättsregler av lägre valör. En normkollision kan inträda om den lägre normen beslutats i fel ordning, om normen överskrider det beslutande organets normgivningskompetens eller att normens innehåll strider mot vad som föreskrivs i en norm av högre valör⁶⁷. Detta innebär t.ex. att Försäkringskassans föreskrifter inte skall kunna få företräde framför en lag eller att en av regeringen utfärdad förordning inte får kollidera med grundlag eller lag. Inträffar normkollisioner har domstolarna och även förvaltningsmyndigheterna en möjlighet att använda sin lagprövningsrätt.

Lagprövning, inom juridiken också kallad normprövning, innebär att domstolar prövar en viss norms förenlighet med överordnade normer och utgör en viktig del i ett normkontrollsystem. Normprövningsmöjligheten är särskilt angelägen vid vissa centrala delar beträffande fri- och rättighetsregleringen i RF 2 kap där grundlagens regler bör få fullt genomslag i rättstillämpningen.⁶⁸ Normprövningsrätten gäller dock i princip alla typer av författningar och för domstolarna regleras rätten i RF 11:14 och för förvaltningsmyndigheter i RF 12:10.

I december 2008 presenterades Grundlagsutredningens⁶⁹ utredning. En politisk och juridisk samsyn hade åstadkommit om att ta bort det s.k. uppenbarhetsrekvisitetet från den 1 januari 2011. Rekvisitetet har allt sedan det tillkom 1979⁷⁰ diskuterats och kritiserats av politiker och jurister⁷¹. Innebörden av rekvisitetet var att om en bestämmelse som var beslutat av riksdagen eller regeringen stred mot grundlagarna eller annan överordnad författning, fick domstol underlåta att tillämpa bestämmelsen endast om felet var *uppenbart*. Med uppenbart menades att felet skulle vara klart och odiskutabelt. Sverige som rättsstat har genom slopande av uppenbarhetsrekvisitetet stärkts genom att få en tydligare maktfördelning och medför att domstolarnas ställning nu har stärkts. Den rättssäkerhet som en domstolsprövning av myndighetsbeslut utgör är speciellt viktigt att upprätthålla vad gäller de politiskt styrda myndigheterna.

⁶⁷ Vahlne Westerhäll, 2002, s. 44

⁶⁸ Prop. 2009/10:80, s. 147

⁶⁹ SOU 2008:125

⁷⁰ Lag 1979:933

⁷¹ Se bl.a. Thelin, 2001, s. 59

4 STATLIG STYRNING PÅ SOCIALFÖRSÄKRINGSOMRÅDET

Liksom för andra offentligrättsliga områden är spänningen mellan det allmänna och den enskilde påtagligt inom socialförsäkringsområdet. Rättssäkerheten i administrationen av den enskildes rättigheter är beroende av det allmännas skydd mot orättvisa eller olika risker som kan uppstå för den enskilde. Socialförsäkringen är ett viktigt politiskt medel för fördelning av social rättvisa och präglas således av statlig styrning. För att minska kostnaderna för socialförsäkringen vid en ansträngd statsbudget kan besparingar initieras. Detta tvingar förvaltningsmyndigheterna till större effektivitet vilket kan resultera i försämrad rättssäkerhet för den enskilde. Lagstiftningen som reglerar området innehåller flera vaga begrepp och medför en ökad möjlighet till statlig styrning, något jag återkommer till i kap 7. Nedan följer en beskrivning av socialförsäkringen i allmänhet och därefter en redogörelse för syftet med den statliga styrningen, hur den är utformad och på vilket sätt styrningen är ämnad att påverka de statliga myndigheternas verksamheter.

Sveriges industrialisering i mitten av 1800-talet medförde ett ökande behov av sociala reformer. Medborgarnas alltmer beroende av inkomst i form av pengar resulterade i en ökande ekonomisk sårbarhet vid sjukdom, arbetsolyckor och hög ålder vilket resulterade i framväxten av vår tids socialförsäkring. Mot slutet av 1800-talet bildade medborgare föreningar som kunde erbjuda ekonomiskt stöd till sina medlemmar vid behov. Dessa föreningar, som kallades sjukkassor, godkändes och beviljades statligt stöd av staten i 1931. Medlemskap i sjukkassan var frivilligt och bedrevs i privat regi.⁷² Socialförsäkringen har förbättrats och genomgått många reformer under hela 1900-talet. En allmän och obligatorisk socialförsäkring infördes 1955. Skyldigheten att betala skatter och avgifter gav rättigheten till att vid behov få del av den sociala välfärden och landets medborgare garanterades trygghet vid inkomstbortfall. Det viktigaste argumentet för att införa en obligatorisk försäkring är att den spridning och fördelning av riskkostnaderna som uppnås omfattar alla som bor eller arbetar i Sverige. Försäkringsavgifterna skall således påverkas av den genomsnittliga risken att bli sjuk, arbetslös eller chansen att bli gammal.⁷³ För att försäkringen skall vara effektiv och uppfattas som legitim är det nödvändigt att de personer som verkligen behöver

⁷² Försäkringskassans hemsida, Om socialförsäkringen, historik

⁷³ SOU 2009:89, s. 85

försäkringen får ta del av den, men lika viktigt är att dessa personer återgår till att ta sitt eget ansvar för att försörja sig själva så snart det går⁷⁴.

Sverige utmärks av att ha en stark välfärdspolitik. Detta innebär både ökade möjligheter och skyldigheter för den enskilde. Den enskildes personliga ansvar är att ta del av de möjligheter som erbjuds i socialförsäkringen för att rätten till ersättning skall föreligga. Skyldigheterna måste vara rimliga och rättvisa och gränsdragningen mellan vad den enskilde ansvarar för och inte ansvarar för måste ha sin utgångspunkt i de moraliska principer som ligger till grund för ansvarsfördelningen mellan den enskilde och det allmänna. Det hör till livets villkor att vi drabbas av sjukdom eller skada utanför vår kontroll och detta påverkar försörjningsförmågan. Det allmänna har ett ansvar för att omfördela resurser när omständigheter som ligger utanför den enskildes kontroll eller inte har möjlighet att påverka orsakar inkomstbortfall. Syftet med sjukförsäkringen är således att kompensera för inkomstbortfall som den enskilde drabbas av på grund av sjukdom.⁷⁵ Under senare del av 1990-talet och fram till idag har en rad ändringar genomförts av sjukförsäkringens ersättningsnivå och längden på sjuklöneperioder. Av institutionella reformer märks ett utökat samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan för att underlätta långtidssjukskrivna möjligheter att återgå i arbete⁷⁶. Den senaste stora reformen av sjukförsäkringen trädde i kraft den 1 juli 2008. Avsikten var att sjukskrivningsprocessen skulle förbättras och att sjukskrivna skulle få ökade möjligheter att återgå i arbete. Sedan 2005 administreras socialförsäkringen av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten⁷⁷. Försäkringskassan administrerar bidrag och ersättningar till barnfamiljer, sjuka och personer med funktionsnedsättning medan Pensionsmyndigheten har hand om pensioner och andra stöd till äldre och efterlevande.

Den statliga styrningen av myndigheter bestäms ytterst av regeringsformen och har stor betydelse för att säkerställa att de beslut som riksdagen och regeringen tagit uppfyller det politiska mandat som väljarna har gett dem. Medborgarna skall genom det demokratiska styrelseskicket tillförsäkras största möjliga kontroll över förhållanden som påverkar deras egen tillvaro⁷⁸. Den statliga styrningen måste utformas så att den gynnar syftet med myndigheternas verksamhet och förverkligar regeringens politik⁷⁹ och de statliga

⁷⁴ SOU 2009:89, s. 86

⁷⁵ SOU 2009:89, s. 85

⁷⁶ Finanspolitiska rådet, Studier i finanspolitik, 2010/5, s 5

⁷⁷ Myndigheten ersatte Premiepensionsmyndigheten 1 januari 2010

⁷⁸ Prop. 1997/98:136, s. 79

⁷⁹ Prop. 2009/10:175, s. 96

myndigheterna har i uppdrag att verksamheternas uppgifter utförs rättssäkert och effektivt. Sedan 1980-talet har statsförvaltningens struktur och organisationsform reformerats. Myndigheternas uppdrag har anpassats till respektive verksamheter och regeringens styrbehov.⁸⁰ Principer för styrning har gått från detalj- till resultatstyrning⁸¹ och då med näringslivet som förebild.

Förändringarna har föranletts av flera orsaker. Sveriges inträde i Europeiska unionen ställde nya krav på regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna⁸², och förändrade förutsättningarna för många statliga verksamheter⁸³. För att möta olika omvärldsfaktorer måste myndigheterna höja beredskapen för förändring, snabbt kunna anpassa sina uppgifter, samarbeta med varandra och omorganiseras vid behov⁸⁴. Medborgarnas förtroende till förvaltningen skall upprätthållas genom att myndigheterna leds professionellt, sakligt och korrekt och utnämningsspolitiken måste kännetecknas av förutsägbarhet, öppenhet och spårbarhet⁸⁵. Kravet på effektivitet och god hushållning med statens medel är reglerat i budgetlag (2011:203), 3§, och större effektivitet innebär att belastningen på välfärdssystemen minskar. För att stärka den statliga styrningen har flera riktlinjer markerats; renodling, effektiv informationsförsörjning, resultatfokusering och kvalitets- och kompetensutveckling skall förbättra förvaltningen⁸⁶.

Renodlingen av de olika statliga kärnverksamheterna har resulterat i flera omstruktureringar och syftar till att öka effektiviteten och verksamheternas ändamålsenlighet till de uppgifter och mål som riksdagen och regeringen har beslutat om⁸⁷. Förvaltningspolitikens överordnade värden är enligt regeringsformen och regeringens direktiv demokrati, rättsäkerhet och effektivitet. Demokratin förutsätter att förvaltningen ställer höga krav på rättsäkerhet och effektivitet, men det finns en spänning mellan värdena. Den statliga styrningen är en demokratifråga genom att myndigheternas uppgift är att förverkliga demokratiska beslut, men kraven på rättsäkerhet och effektivitet begränsar styrbarheten⁸⁸. Uppdelningen av den statliga förvaltningen har lett till att förvaltningsmyndigheterna fått svårare att överblicka helheten

⁸⁰ Prop. 2009/10:175, s. 98

⁸¹ Prop. 1997/98:136, s. 11

⁸² Prop. 1997/98:136, s. 15

⁸³ Prop. 1997/98:136, s. 79

⁸⁴ Prop. 2009/10:175, s. 45

⁸⁵ Prop. 2009/10:175, s. 38

⁸⁶ Prop. 1997/98:136, s. 16

⁸⁷ Prop. 2009/10:175, s. 87

⁸⁸ Prop. 1997/98:136, s. 79

och övergripande mål samt sammanhang mellan de olika verksamhetsgrenarna. För den enskilde kan därför förvaltningen, efter myndigheternas specialisering, upplevas som byråkratisk och otillgänglig.

För att möta informationsteknikens ökande betydelse i samhället behövs en *effektiv och rättssäker informationsförsörjning* inom den offentliga förvaltningen, något som tillgodoses genom att verksamheternas information blir mer lättillgängligt och på lika villkor för alla grupper i samhället⁸⁹. Reglerna skall vara begripliga för alla som berörs, leda till avsedda effekter genom att beakta de intressen som skall skyddas samt vara kostnadseffektiva⁹⁰. Regelfrågorna behöver därför ses i ett bredare styrningsperspektiv där utgångspunkten bör vara en samverkan mellan myndigheterna och regeringskansliet⁹¹. Statsrådsberedningens promemoria ”Att styra genom regler – checklista för regelgivare”⁹² innehåller de krav som regelarbetet förutsätter och de statliga myndigheternas verksförordningar ålägger statliga myndigheter att göra konsekvensanalyser av sina regelbeslut samt att analyserna skall hållas tillgängliga för de som berörs av dem.

Resultatfokuseringen leder till att ett större ansvar läggs på myndigheterna, vilket i sin tur ger förvaltningarna ökad handlingsfrihet för att nå de mål som uppsätts för verksamheten inom den budgetram som fastslås av regeringen⁹³. Liksom renodlingen bygger resultatstyrningen på ansvars- och rollfördelning mellan riksdag, regering och myndigheter. Riksdagen fattar beslut om olika mål och vilka effekter som skall uppnås i samhället, regeringen skall verkställa målen genom direktiv till myndigheterna och redovisa resultaten till riksdagen⁹⁴, och myndigheterna skall medverka till att målen uppnås med återrapporteringsskyldighet till regeringen. *Kvalitets- och kompetensutveckling* syftar till att behålla medborgarnas förtroende för statsförvaltningen genom att höja kvaliteten på ärendehanteringarna. Dessa skall handläggas snabbt, effektivt och korrekt och svara mot medborgarnas behov av god service.⁹⁵ Detta åstadkommas bl.a. genom en förstärkt utbildning för verksamheternas personal som behöver god förvaltningskunskap, integritet, gott omdöme och ett etiskt förhållningssätt som inger respekt⁹⁶.

⁸⁹ Prop. 2009/10:175, s. 53

⁹⁰ Prop. 1997/97:136, s. 29

⁹¹ Prop. 1997/97:136, s. 32

⁹² Promemoria (1995:2)

⁹³ Prop. 1997/97:136, s. 43

⁹⁴ Lagen (1996:1059) om statsbudgeten, 44§

⁹⁵ Prop. 1997/98:136, s. 16-18

⁹⁶ Prop. 1997/98:136. S. 21

5 FÖRSÄKRINGSKASSAN

Försäkringskassan administrerar socialförsäkringen, Sfb 2:2, och är som statlig förvaltningsmyndighet underställd regeringen. Myndigheten har till uppgift att arbeta effektivt och hushålla med statens medel och verksamheten präglas av stark statlig styrning. Försäkringskassan skall tillvarata medborgarnas förtroende för socialförsäkringen genom en rättssäker och serviceinriktad normhantering. Rätten till ersättning från försäkringen till den enskilde grundas givetvis på lagtext men även på den normgivningskompetens som tillkommer Försäkringskassan. Myndigheten fattar också besluten om vem som skall anses vara ersättningsberättigad eller inte. Försäkringskassan ägnar sig således åt utpräglad myndighetsutövning vilket resulterar i ett tydligt spänningsförhållande mellan det allmänna och den enskilde. Eftersom socialförsäkringens syfte är att skydda den enskildes försörjning vid olika oförutsedda situationer är det ur ett rättsstatligt perspektiv därför av stor betydelse att upprätthålla den maktindelning som framgår av regeringsformen så att Försäkringskassans maktutövning håller sig inom den behörighet som myndigheten tilldelats.

Vid årsskiftet 2004/2005 avvecklades landets 21 fristående försäkringskassor och Riksförsäkringsverket och ersattes av en ny statlig myndighet, Försäkringskassan. Syftet med sammanslagningen var att skapa en effektivare, gemensam och kvalitetsinriktad socialförsäkringsadministration⁹⁷. Otydlig ansvarsfördelning mellan riksdag, regering och Riksförsäkringsverket, oenhetlig tolkning av reglerna mellan olika försäkringskassor och ett oklart ledningsansvar var brister som det fanns behov av att komma tillrätta med⁹⁸. I förarbetet framgår regeringens uppfattning att eftersom socialförsäkringen är helt statligt reglerad och finansierad samt har en mycket stor nationell politisk betydelse, finns det ingen rimlig anledning att administrationen skulle undandras regeringens styrning⁹⁹. Regeringens mål med Försäkringskassans förändringsarbete är att myndigheten skall uppnå en effektiv verksamhet, enhetlig rättstillämpning, god personalpolitik och att felaktiga utbetalningar inte skall förekomma¹⁰⁰. Statskontoret har sedan 2005 haft i uppdrag att granska Försäkringskassans förändringsarbete och har lämnat flera rapporter som följer upp hur regeringens mål uppfylls¹⁰¹. Samtidigt som Försäkringskassan genomfört organisatoriska

⁹⁷ Prop. 2003/04:69, s. 16

⁹⁸ SOU 2003:63, s.69 och s.72

⁹⁹ Prop. 2003/04:69, s. 15

¹⁰⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Försäkringskassan, s. 1 - 2

¹⁰¹ Se bl.a. delrapport 4, s. 16

förändringar har nya regler införts inom sjukförsäkringen för att effektivisera sjukförsäkringsprocessen och öka de sjukskrivnas möjligheter att återgå till arbete.

Nedan presenteras Försäkringskassans organisations- och ledningsform översiktligt. Därefter följer en genomgång av myndighetens uppgifter och normgivningskompetens. För att läsaren skall få en överblick över Försäkringskassans interna uttrycksmedel ges sedan en till huvuddel deskriptiv information av viktiga styr- och stöddokument som används i myndighetens verksamhet. En analys av dessa dokument återkommer jag till i kap 7. Slutligen kommer en presentation av vilka som utöver tillsyn över Försäkringskassan. Tillsyn ligger förvisso utanför normhanteringen, men är av centralt intresse vid en analys av myndigheten ur en rättsstatlig synvinkel.

5.1 FÖRSÄKRINGSKASSANS ORGANISATION

Försäkringskassans organisation utmärks sedan 2008 av att vara företags- och resultatinriktad¹⁰². Huvudkontoret ansvarar för styrning, ledning och normering inom myndigheten¹⁰³, juridikstaben ansvarar för den rättsliga utformningen av normerande styrdokument¹⁰⁴ och försäkringsutvecklingsenheten samordnar myndighetens normering¹⁰⁵. Kundmöten har övergått mer och mer från besök på kontor till telefonkundtjänst och självbetjäning där den försäkrade inte längre har direktkontakt med handläggare. Försäkringskassans telefonkundtjänst, Kundcenter, och Självbetjäning är därför centrala i den nya organisationen. Vid nationella försäkringscenter handläggs volymmässigt stora och enkla förmåner såsom barnbidrag och föräldrapenning med starkt begränsade kundkontakter. Vid lokala försäkringscenter handläggs handikappförmåner och mer komplicerade sjukförmåner med möjlighet till direktkontakt med en personlig handläggare för den försäkrade. Det finns även lokalkontor som tar emot kunder och handlägger ärenden av mer generell karaktär. Några av kontoren bildar tillsammans med Skatteverket och Arbetsförmedlingen servicekontor¹⁰⁶. På grund av de besparingskrav som regeringen föreslog i sin senaste budgetproposition¹⁰⁷, en budget som riksdagen sedermera fastställt, meddelade Försäkringskassan att den lokala servicen kommer att minska drastiskt år 2013. Istället

¹⁰² Försäkringskassans arbetsordning, s. 3-4

¹⁰³ Försäkringskassans arbetsordning, s. 5

¹⁰⁴ Försäkringskassans arbetsordning, s. 8

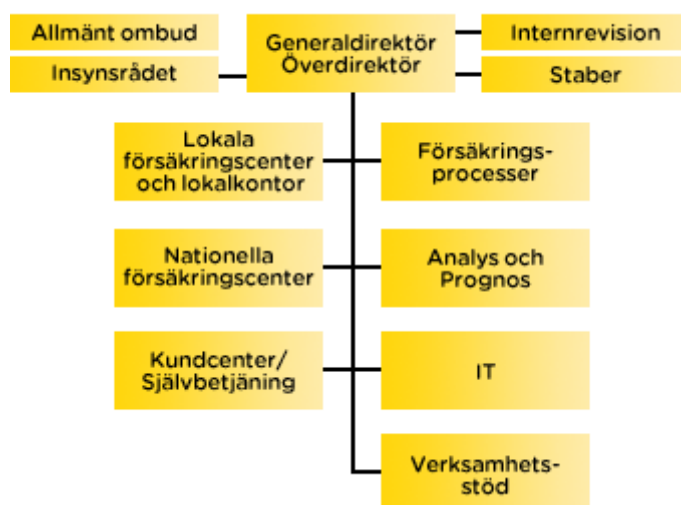
¹⁰⁵ Försäkringskassans arbetsordning, s. 9

¹⁰⁶ Delrapport 4, s. 7

¹⁰⁷ Prop. 2010/11:1, s. 45

kommer handläggning och utbetalningar prioriteras eftersom myndigheten bedömer att dessa åtgärder drabbar kunderna minst och dessutom säkerställer rättssäkerheten bättre¹⁰⁸. Riksdagen har som svar på detta begärt att regeringen skall återkomma med förslag till hur medborgarnas behov av Försäkringskassans lokala service skall tillgodoses. Nu återstår det att se hur regeringen och Försäkringskassan kommer att agera i frågan.

FÖRSÄKRINGSKASSANS ORGANISATIONSPLAN¹⁰⁹



Mellan 2005 och 2010 leddes Försäkringskassan av en generaldirektör och en styrelse. Generaldirektören ansvarade för den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och styrelsen ansvarade för verksamheten inför regeringen¹¹⁰. Styrelsens kompetens utgjorde en förstärkning av ledningen och medborgerlig insyn tillgodosågs genom en särskild förtroendemannaorganisation¹¹¹. Från 2011 är Försäkringskassan en enrådgivningsmyndighet och leds av en myndighetschef som ensam ansvarar för verksamheten och inför regeringen. Ändringen föranleddes av regeringens behov av att förstärka den operativa ledningens ansvar i det fortsatta utvecklingsarbetet¹¹². Styrelsen har ersatts av ett insynsråd som skall ge myndighetschefen råd samt tillgodose behovet av demokratisk insyn och medborgerligt

¹⁰⁸ Pressmeddelande 2011-02-28

¹⁰⁹ Information från Försäkringskassans hemsida

¹¹⁰ Prop. 2003/04:69, s. 18

¹¹¹ Prop. 2003/04:69, s. 19

¹¹² Pressmeddelande från socialdepartementet, 2010-12-22

inflytande¹¹³. Ledningsformen innebär en mer direkta statlig styrning av Försäkringskassan där politiska beslut kan genomföras utan fördröjning¹¹⁴. Även utnämningsfrågorna inom myndigheten blir viktigare eftersom myndighetschefens kontakt med regeringen underlättas om de grundläggande värderingarna delas och ju närmare en överordnad chef med rätt att ingripa i underordnads handläggning sitter myndighetschefen desto närmare kommer ärendehanteringens den politiska ledningen.¹¹⁵

5.2 FÖRSÄKRINGSKASSANS UPPGIFTER

Försäkringskassans funktion som förvaltningsmyndighet innebär att myndigheten handlägger ärenden som reglerar förhållanden mellan staten och den enskilde. Det är därför av högsta vikt att myndighetens uppdrag tydliggörs genom instruktioner från regeringen och formuleras i termer som svarar mot myndighetens befogenheter¹¹⁶. Försäkringskassans uppdrag, ansvar och uppgifter framgår av regeringens årligen återkommande regleringsbrev. Regleringsbreven är grundläggande styrningsinstrument som anger mål och finansiella ramar för myndighetens verksamhet. Av Försäkringskassans årsredovisningar och återrapporteringar kontrollerar regeringen om intentionerna uppfyllts och beslutar med utgångspunkt i årsredovisningarna nya regleringsbrev.

Försäkringskassan skall i den handläggande verksamheten tillämpa förvaltningslag (1986:223), nedan FL, och förvaltningsrättsliga principer skall prägla all ärendehandläggning. Alla beslut som fattas av myndigheten skall ha stöd i lag och Försäkringskassan är vid sin myndighetsutövning ansvarig för att rättsäkerheten för den enskilde garanteras. Rättssäkerheten säkerställs dels genom att myndigheten tillämpar förvaltningslagens bestämmelser, dels genom de bestämmelser som reglerar hur beslut som Försäkringskassan fattat kan överklagas¹¹⁷. Förvaltningslagens syfte är att fördjupa och stärka rättssäkerheten för den enskilde vid myndighetsutövning¹¹⁸. Beslut som fattas av myndigheter skall vara opartiska, FL11-12§§, enhetliga och formellt korrekta men dessutom skall den enskilde garanteras en snabb, enkel och tydlig kommunikation genom myndighetens serviceskyldighet, FL 4, 5, 7 och 17§§.

¹¹³ Ledamot av insynsråd, s. 4

¹¹⁴ Ledamot av insynsråd, s. 3

¹¹⁵ Thelin, 2001, s. 34

¹¹⁶ Prop. 2009/10:175, s. 111

¹¹⁷ Prop. 1997/98:41, s. 64

¹¹⁸ Prop. 1985/86:80, s. 10

Försäkringskassans överordnade mål är att socialförsäkringen skall förvaltas rättssäkert och effektivt. Genom att lagregler och föreskrifter måste utformas generellt uppnås legalitet och likformighet där enskilda tillförsäkras att behandlas lika vilket leder till att regelverket blir förutsebart. På så vis skapas formell rättssäkerhet som skall genomsyra all myndighetsutövning. Försäkringskassan skall därför tillse att socialförsäkrings- och bidragssystemen tillämpas likformigt och rättvist, vidta åtgärder för att förebygga och minska ohälsa och ansvara för att enskilde får en fullgod information om socialförsäkringen och de ändringar som görs.¹¹⁹

5.3 FÖRSÄKRINGSKASSANS NORMGIVNINGSKOMPETENS

Som framgått ovan, har jag konstaterat att normgivningskompetensen på socialförsäkringsområdet ligger inom regeringens restkompetens men att riksdagen har lagreglerat området. Visserligen kännetecknas det rättsstatliga normsystemet av att rättstillämpande myndigheter har ett visst mått av självständighet gentemot lagstiftaren och regeringen, men för att bevara grundlagsenligheten vid den praktiska rättstillämpningen måste normgivningskompetensen som den uppdelas enligt regeringsformen upprätthållas. Försäkringskassans normgivningskompetens framgår av förordning (1998:562) med vissa bemyndiganden för Försäkringskassan. Med stöd av förordningen kan myndigheten meddela föreskrifter inom bestämda områden. Frågan som här inställer sig är om Försäkringskassans föreskrifter kan gå utöver lagens ord? Riksdagens lagreglering på området innebär att Försäkringskassan inte kan ändra eller zooma in förutsättningar i lagtext genom egna föreskrifter och heller inte gå utöver lagens ord i sin normgivning. Detta följer av den formella lagkraftens princip, lag får inte ändras eller upphävas annat än genom lag¹²⁰. För att Försäkringskassan skall hålla sig inom den normgivningskompetens som myndigheten tilldelats enligt regeringsformen begränsas således de föreskrifter som Försäkringskassan bemyndigats att besluta om till verkställighetsföreskrifter av rent administrativ karaktär såvida inte särskilt bemyndiganden stadgas i lagtexten.

¹¹⁹ Regeringens regleringsbrev, 2010, s. 1-2

¹²⁰ Vahlne Westerhäll, 2002, s. 307

5.4 FÖRSÄKRINGSKASSANS NORMERANDE STYR- OCH STÖDDOKUMENT

Försäkringskassan publicerar varje år en stor mängd informationsmaterial, bland annat föreskrifter, allmänna råd, vägledningar, riktlinjer och rättsliga ställningstaganden. Sammantaget riskerar de olika dokumenten att göra informationen svårtillgänglig för handläggarna och försäkrade. Samtliga av dessa styr- och stöddokument är bindande internt för all personal och vid all verksamhet som myndigheten bedriver, vilket innebär att myndighetens praktiska rättstillämpning präglas inte bara av lagstiftningen på området utan också av den normgivning Försäkringskassan själv tagit fram. Detta kan inte anses vara i överensstämmelse med den rättsstatliga principen om maktodelning och heller inte den fastslagna normhierarkin enligt regeringsformen. Rättssäkerheten för den enskilde försvagas avsevärt genom att samma instans som normerar också beslutar i enskilda ärenden.

Det är endast Försäkringskassans föreskrifter, FKFS, samt Riksförsäkringsverkets ännu gällande föreskrifter, RFFS, som är bindande externt¹²¹ och som omfattas av den normgivningskompetens som Försäkringskassan tilldelats enligt regeringsformen. I 1§ i författningssamlingsförordningen (1976:725) framgår att FKFS och RFFS avser det som i regeringsformens 8 kap betecknas som föreskrifter och dessa gäller även för domstolarna vid rättstillämpningen, enligt 9§ 2 st. i samma förordning. En förutsättning för att Försäkringskassan skall kunna besluta om föreskrifter är, som ovan framhållits, att det finns ett bemyndigande i lagtext och bemyndigandet skall framgå i föreskriften, enligt 18b§ i författningssamlingsförordningen.

Styr- och stöddokumentet fyller ett viktigt behov för Försäkringskassan i sin verksamhet genom den vägledning och styrande effekt de ger. Gränsdragningen mellan föreskrifter och andra styr- och stöddokument har dock orsakat vissa svårigheter inom de centrala förvaltningsmyndigheternas regelgivning. I praktiken kan de internt bindande stöddokumentet få näst intill samma genomslagskraft som föreskrifterna trots att de inte omfattas av regeringsformens reglering av normgivningsmakten¹²².

Försäkringskassans *allmänna råd*, FKAR, avser allmänna rekommendationer om tillämpning av en författning och anger hur handläggningen kan eller bör utföras i en given situation¹²³.

¹²¹ Intern föreskrift 2005:3, 1§

¹²² Strömberg, 1999, s. 44-45

¹²³ Intern föreskrift 2005:3, 2§

Riksförsäkringsverkets allmänna råd, RAR, är rekommendationer som fortsatt äger giltighet om de inte har ersatts av FKAR eller upphävts. De interna föreskrifterna uttrycker exakta krav på enhetligt förhållningssätt eller agerande vilket skall resultera i att myndighetens rättstillämpning blir mer rättssäker för den enskilde¹²⁴.

Försäkringskassans *rättsliga ställningstaganden* anger myndighetens bedömning i principiella frågor där rättsläget är oklart eller om det saknas svar i en rättsfråga¹²⁵. Varje år ger myndigheten ut flera ställningstaganden, och under 2010 utgavs bl. a. ”Bedömning av arbetsförmåga för olika grupper”¹²⁶ samt ”Bedömning av rätten till fler dagar med sjukpenning på fortsättningsnivå”¹²⁷.

Väglledningarna har delats in i två skilda delar och skall utgöra ett hjälpmedel vid handläggningen för Försäkringskassans personal. Tillämpningsdelen beskriver och förklarar vad som gäller enligt författningar, förarbeten, rättspraxis, allmänna råd och rättsliga ställningstaganden. I metodstödsdelen framgår hur man skall handlägga ärenden och de metoder som skall användas för att uppnå effektivitet och kvalitet i arbetet.¹²⁸

Riktlinjerna utges som stöd för personalen för att uppnå en gemensam förståelse och uppfattning av hur verksamheten skall bedrivas. Försäkringskassans begreppskatalog innehåller termer från alla verksamhetsområden inom myndigheten och riktar sig till hela personalen. Riktlinjerna redogör för hur katalogen skall användas och hur terminologin skall realiseras i verksamheten¹²⁹. Principer för hur språket skall användas vid all kommunikering både externt och internt skall bidra till enhetlighet och göra texterna lättförståliga. Genom att skriva klart och begripligt kan en effektivare kommunikation mellan författaren och läsaren uppnås. Av riktlinjerna framgår att det är en demokratisk rättighet att förstå Försäkringskassans information och att tilltron till socialförsäkringen ökar om allmänheten upplever informationen som lättillgänglig¹³⁰. Riktlinjer för hur beslut skall skrivas anknyter till principerna för det språk som skall användas och innehåller en beslutsmodell som skall följas. Här poängteras att målet är att uppnå en effektiv kommunikation genom en lättförstålig

¹²⁴ Intern föreskrift 2005:2, 1§

¹²⁵ Intern föreskrift 2005:3, 3§

¹²⁶ Rättsligt ställningstagande 2010:5

¹²⁷ Rättsligt ställningstagande 2010:01

¹²⁸ Intern föreskrift 2005:3, 4§

¹²⁹ Riktlinjer 1, s. 3

¹³⁰ Riktlinjer 2, s. 3

text vilket uppnås bäst genom att inte vara överdrivet formell¹³¹. Försäkringskassan har också riktlinjer angående översättning, miljöarbete samt mutor och bestickning¹³².

5.5 TILLSYN

Den offentliga tillsynen fyller en viktig rättsstatlig funktion genom att tillförsäkra medborgarna att lagar och regler som beslutats av riksdagen och regeringen följs. Med fungerande tillsynen upprätthålls grundläggande värden som rättssäkerhet, effektivitet och demokrati och medborgarnas intressen tas tillvara samtidigt som tryggheten i samhället ökar.¹³³ Eftersom Försäkringskassan ägnar sig åt utpräglad myndighetsutövning är det därför av stor vikt att tillsyn över myndighetens maktutövning tillgodoser den enskildes rättssäkerhet.

Försäkringskassans allmänna ombud har en självständig ställning enligt organisationsplanen och utses av regeringen. Det allmänna ombudet kan som part överklaga myndighetens beslut i förvaltningsdomstolarna om det finns behov av prejudikat, för att rättstillämpningen skall bli mer enhetlig eller om beslut är felaktiga. Överklagandet kan göras till fördel och till nackdel för den enskilde. Eftersom det allmänna ombudets arbetsuppgifter ofta delegeras och styrs av Försäkringskassan kan det dock diskuteras hur oberoende denna funktion är i praktiken.

Innan Försäkringskassan bildades utövade Riksförsäkringsverkets tillsyn över de allmänna försäkringskassorna. Tillsynsfunktionen integrerades i den nya myndigheten i form av intern kontroll och granskning. Att Försäkringskassan granskade sin egen verksamhet var inte tillfredsställande ur ett rättsstatligt perspektiv och regeringen beslutade därför om en översyn av tillsynen inom socialförsäkringsområdet¹³⁴. Detta resulterade i att Inspektionen för socialförsäkringen, ISF, inrättades den 1 juli 2009¹³⁵. Myndigheten har i uppdrag att granska socialförsäkringsadministrationen och skall genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning stärka rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet och skapa tilltro till socialförsäkringarna hos medborgarna¹³⁶. Systemtillsyn skall säkerställa en korrekt och enhetlig regeltillämpning av de regelverk Försäkringskassan skall applicera i sin verksamhet.

¹³¹ Riktlinjer 3, s. 3

¹³² Riktlinjer, 4

¹³³ Skr. 2009/10:79, s. 5

¹³⁴ Direktiv 2007:24

¹³⁵ Direktiv 2008:136

¹³⁶ Information från ISF:s hemsida

Effektivitetsgranskningen undersöker om Försäkringskassans effektivitet lever upp till de mål regeringen uppställt och att verksamheten bedrivs inom den budget som har fastställts. I det uppdrag ISF har ingår inte att ta ställning i enskilda ärenden eller att informera allmänheten om lagstiftning eller socialförsäkringsadministrationen. Myndigheten har inte heller en normerande funktion eller sanktionsmöjligheter och företräder inte staten i juridiska frågor angående socialförsäkringen.

Justitieombudsmannen, JO, är riksdagens högsta ombudsman och har som uppgift att ta tillvara medborgarnas intressen gentemot statsmakten. JO utövar tillsyn över offentlig verksamhet och kontrollerar att lagar och andra författningar följs samt att myndigheterna fullgör sina uppdrag. Enskilda kan anmäla myndigheter och domstolar hos JO som själv bestämmer om en anmälan skall prövas. JO kan väcka åtal om någon har begått allvarliga fel i sitt arbete eller utge varning vid mindre fel och kan föreslå lagändringar till riksdag och regering. JO:s beslut är rekommendationer och inte överklagbara.¹³⁷

Justitiekanslern, JK, är regeringens högsta ombudsman och skall värna om integriteten och yttrandefriheten samt rättssäkerheten i den offentliga verksamheten. JK bevakar statens rätt och medverkar till att rättstillämpningen är effektiv och av hög kvalitet. Liksom JO utövar JK tillsyn över myndigheter och JK beslutar själv vilka åtgärder som skall vidtas vid enskildas anmälningar. JK har inte befogenhet att ge direktiv om hur domstolar eller förvaltningsmyndigheter skall agera i enskilda fall och kan heller inte ompröva andra myndigheters beslut.¹³⁸

¹³⁷ www.jo.se
¹³⁸ www.jk.se

6 GRUNDLÄGGANDE REKVISIT I SOCIALFÖRSÄKRINGEN

Syftet med att presentera grundläggande rekvisiten i socialförsäkringen är att bringa klarhet i om Försäkringskassan tillämpar rekvisiten i överensstämmelse med lagtext, förarbeten, rättspraxis och doktrin. För att ge läsaren en bakgrund kommer därför detta kapitel att innehålla en traditionell rättsvetenskaplig genomgång av begreppen. Belysande exempel på Försäkringskassans tolkning av begreppen kommer att ges i kap 7.

6.1. TOLKNING AV LAGTEXT

Socialförsäkringsbalken innehåller flera vaga begrepp som måste preciseras för att Försäkringskassans praktiska rättstillämpning skall bli rättssäker och enhetlig. Begrepp som ”sjukdom” och ”arbetsoförmåga” betecknar visserligen faktiska särdrag men är likväl obestämda till innehållet. Betydelsen och räckvidden av vaga begrepp som ”skälighet”, ”särskilda skäl” och ”allvarlig sjukdom” kan vålla bekymmer när de skall användas i den praktiska rättstillämpningen¹³⁹. Ofta ges vägledning i förarbeten och begreppens innebörd växer också fram genom domstolspraxis. Även den diskurs som förs i doktrin utkristalliserar begreppsdefinitioner. Begreppen definieras också genom tillämpningsmyndighetens egna föreskrifter och vägledande råd samt genom myndighetens egen praxis som i bästa fall präglas av domstolarnas prejudicerande domar. Begreppens materiella innehåll är avgörande för att kunna fastställa om den försäkrade är berättigad till ersättning från sjukförsäkringen eller inte.

6.1.1 SJUKDOM

Begreppet sjukdom definieras inte i lagtexten, men sjukvårdskommittén fastslog redan 1944 begreppets rättsliga betydelse och dessa uttalanden äger fortfarande giltighet¹⁴⁰. Två faktorer framhålls och skall beaktas för att kunna bestämma om sjukdom föreligger. För det första bör man hålla sig till vad som enligt ”gällande läkarvetenskaplig uppfattning” anses vara sjukdom och för det andra skall sjukdomsbegreppet överensstämma med ”allmänt språkbruk”. I Försäkringskassans vägledning framgår att begreppet definieras enligt dessa två villkor och att varje ärende alltid skall bedömas utifrån omständigheter i det enskilda fallet. Ersättningen

¹³⁹ Strömberg, 1999, s. 181

¹⁴⁰ SOU 1944:15 och Vahne Westerhäll, 2009, s. 95

från sjukförsäkringen kan då anpassas till den medicinskvetenskapliga utvecklingen utan att lagtexten behöver korrigeras¹⁴¹.

Det faktum att den sjukförsäkringsrättsliga definitionen av sjukdom motsvarar den medicinska definitionen skapar legitimitet och trovärdighet genom att det rättsliga innehållet tar utgångspunkt i det medicinska innehållet¹⁴². Vad som kan anses vara sjukdom enligt allmänt språkbruk är att varje ”onormalt kropps- eller själstillstånd som inte hör ihop med den normala livsprocessen” betecknas som sjukdom. Störningar och fysiologiska förändringar som hör ihop med den normala livsprocessen och beror på det naturliga åldrandet, havandeskap eller barnafödande skall däremot inte betraktas som sjukdom¹⁴³. Denna begreppsbestämning stämmer överens med definitionen av hälsa som etablerades av WHO och trädde i kraft 1948: *Health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity*¹⁴⁴. Formuleringen har senare utvecklats genom tillägg som innebär att hälsan är en förutsättning för ett gott liv och en dynamisk resurs som dagligen skapas och levs i symbios med omgivningens villkor¹⁴⁵.

Sjukdomsbegreppet kan också indelas i det biologiska och det socialmedicinska. Ett biologiskt sjukdomsbegrepp, också kallad apparatfelsmodellen, innebär att förutom subjektiva symptom måste även objektivt påvisbara tecken på sjukdom föreligga för att en sjukdomsdiagnos skall kunna fastställas. Detta innebär att diagnosen ställs endast om patienten lider av en ”verklig” objektivt verifierad sjukdom och inga hänsyn tas till patientens upplevda symptombesvär. Det socialmedicinska sjukdomsbegreppet innebär att sjukdomsdiagnosen utgår från en helhetssyn av patienten och stor vikt läggs vid patientens subjektiva upplevelse av att känna sig sjuk. För att få en komplett diagnos med större förutsättning för optimal behandling måste sociala och psykologiska aspekter beaktas.¹⁴⁶

Sjukdomsbegreppet har genom domstolspraxis efter hand utvidgats till att omfatta bland annat störningar under graviditet, operativa ingrepp som inte föranletts av sjukdom och sorg- och trötthetstillstånd. Lagstiftningen ändrades 1995 och orsaken var att regeringen ansåg att sjukförsäkringen blivit för generös, inte på grund av domstolarnas rättspraxis men därför att

¹⁴¹ Vägledning 2004:2, s. 33

¹⁴² Vahlne Westerhäll, 2009, s. 96

¹⁴³ SOU 1944:15, s. 162

¹⁴⁴ WHO:s hemsida, definition av hälsa

¹⁴⁵ Se bl.a. Sundsvall Charter 1991

¹⁴⁶ Vahlne Westerhäll, 2009, s. 97

behandlande läkare och de allmänna försäkringskassorna tenderade att acceptera alltmer sociala och generella livsproblem som grund för ersättningsberättigande.¹⁴⁷ Vid bedömning av sjukdom skulle fortsättningsvis bortses från arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, sociala eller liknande förhållanden. Denna formulering återfinns idag i Sfb 27:3 och inga särskilda hänsyn tas heller sedan 2008 års lagändring till den försäkrades ålder vid bedömningen. Lagstiftningen lämnar således numera inget utrymme för annat än sjukdom som grund för rätt till ersättning från sjukförsäkringen.

Bedömningen av om sjukdom föreligger har däremot inte ändrats. Sjukdomsbegreppet är vagt med många variationer i uppfattningen om vad som kan anses vara sjukdom, och en snäv tolkning av sjukdom resulterar givetvis i att färre anses vara berättigade till ersättning. Men en ändring eller åtstramning av begreppet finner inget stöd i förarbeten och därför bör sjukvårdskommitténs definiering från 1944 fortfarande vara aktuellt och skall beaktas vid bedömningen. Denna tolkning stöds även i senare förarbeten, rättspraxis och i doktrin¹⁴⁸. Regeringen framhöll också att avsikten med lagändringen inte var vare sig en inskränkning eller en utvidgning av sjukdomsbegreppet, utan lagändringen föranleddes av ett behov av att förtydliga att det rörde sig om en *sjuk*försäkring och inte en försäkring som täcker allmänna inkomstbortfall¹⁴⁹.

Domstolspraxis från Regeringsrätten visar att bedömningen av sjukdom skall göras med utgångspunkt i en helhetssyn av den försäkrade. Detta innebär att det socialmedicinska sjukdomsbegreppet tillämpas vid flertalet av domstolens avgöranden och denna fastslagna praxis borde rimligtvis även tillämpas av Försäkringskassan¹⁵⁰. Regeringens syfte med lagändringen var heller inte att ändra sjukdomsbegreppets omfattning så skälighetssynpunkter bör även fortsättningsvis beaktas i den praktiska tillämpningen och varje fall skall alltså bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

I rättsfallen RÅ 2009 ref 102 (I och II) prövades sjukdomsbegreppet. Det första fallet handlade om en kvinnas graviditetsbesvär i form av foglossning kunna jämföras med sjukdom. Regeringsrätten följde den praxis som bildats i föregående mål och bedömde, med hänsyn till den medicinska utredningen, men även med hänsyn till vad som framgått av övriga omständigheter i målet, att kvinnans tillstånd var att jämföras med sjukdom.

¹⁴⁷ Prop. 1994/95:147, s. 20-21

¹⁴⁸ Se bl.a. Vahlne Westerhäll, 2009, s. 102

¹⁴⁹ Prop. 1994/95:147, s. 21

¹⁵⁰ Vahlne Westerhäll, 2009, s. 102

Försäkringskassan biföll överklagandet efter att ha konsulterat sin försäkringsmedicinska koordinator och anförde att det inte var graviditeten i sig som avgjorde om sjukdom förelåg utan det avgörande var graden av besvär och konsekvenserna för funktionstillståndet och arbetsförmågan. I det andra fallet rörde det sig om en försäkrads psykiska reaktion efter att ha avskedats från sitt arbete med omedelbar verkan var att betrakta som sjukdom. Försäkringsläkaren ansåg inte att det var fråga om psykisk sjukdom utan reaktionen var helt adekvat med hänsyn till omständigheterna och Försäkringskassan bestred bifall. Regeringsrätten konstaterade att sjukdomsbegreppet inte har definierats i lag men bedömningen av om sjukdom föreligger skall göras med utgångspunkt i vanligt språkbruk och gällande läkarvetenskaplig uppfattning. Vid bedömningen av om sjukdom föreligger så skall bortses från arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, social och liknande förhållanden, och domstolen påpekar också att sjukdomsbegreppet utvidgats. Domstolen kom fram till, med hänsyn till den medicinska och övriga utredningen, att den försäkrade försatts i ett sådant tillstånd att det kunde jämföras med sjukdom i försäkringens mening och var därför berättigad till sjukpenning.

6.1.2 ARBETSFÖRMÅGA

Begreppet arbetsförmåga och dess innehåll är på samma sätt som sjukdomsbegreppet vagt och mångtydigt och definieras inte heller i lagtexten. Av förarbeten från 1944 framgick att begreppet arbetsoförmåga hade två olika betydelser inom sjukförsäkringen. Den ena innebörden var då sjukdom gjorde att den försäkrade inte klarade av att arbeta, faktisk arbetsoförmåga, och den andra innebörden var då det för sjukdomens botande var lämpligast för den försäkrade att avhålla sig från att arbeta, profylaktisk/terapeutisk arbetsoförmåga¹⁵¹. Däremot stod det inte klart när den faktiska arbetsoförmågan eller profylaktiska/terapeutiska arbetsoförmågan skulle användas i rättstillämpningen. Detta innebar att de allmänna försäkringskassorna kunde kräva faktisk arbetsoförmåga för att rätten till sjukpenning skulle utgå, vilket snävade in kretsen av ersättningsberättigade¹⁵². Rättspraxis från senare delen av 1980-talet och en bit in på 1990-talet visar att arbetsförmågan präglades av det socialmedicinska synsättet och arbetsförmågan bedömdes utifrån ett helhetsperspektiv av individen¹⁵³. Genom den allmänna försäkringen är individen ”försäkrad i befintligt skick”,

¹⁵¹ Vahlne Westerhäll, 2002, s. 259 och SOU 1944:15, s. 20

¹⁵² Vahlne Westerhäll, 2002, s. 265

¹⁵³ Se bl.a. Vahlne Westerhäll, 2009, s. 109

dvs. att individen bedöms utifrån de egenskaper denna besitter och inte utifrån en standardpersons egenskaper¹⁵⁴ vilket gör att ersättningsfördelningen kan ske på ett rättvist sätt.

1997 infördes den så kallade steg-för-steg-bedömningen vilket innebar att den försäkrades arbetsoförmåga skulle bedömas rent medicinskt. Denna renodling skulle leda till en större tilltro till sjukförsäkringen¹⁵⁵ och föranleddes av glidningen som skett i bedömningen av sjukdomsbegreppet¹⁵⁶, men också för att minska statsfinansernas stora underskott genom att reducera kostnaderna för sjukförsäkringen¹⁵⁷. Problem som inte var medicinskt betingade skulle främst hanteras med arbetsmarknads- eller socialpolitiska åtgärder¹⁵⁸ för att uppnå större tydlighet och kunna bokföra kostnader där de uppstår¹⁵⁹. Om den försäkrade inte kunde beredas arbete hos sin arbetsgivare med den arbetsoförmåga som fanns på grund av sjukdom, men den försäkrade kunde utföra annat normalt förekommande arbete på arbetsmarknaden, skulle ingen ersättning utgå från sjukförsäkringen. Arbetslösas arbetsförmåga skulle prövas direkt mot hela arbetsmarknaden. Bedömningen av ersättningsberättigandet kopplades således till arbetsförmågan och inte till sjukdomen i strävan efter att göra försäkringen mer försäkringsmässig. Helhetssynen på den försäkrade nämndes inte i utredningsarbetet¹⁶⁰ men för att begreppet arbetsförmåga skall ha någon mening måste den sociala kontexten bevaras för att relatera till sjukdomsbegreppet som bedöms enligt allmänt språkbruk och med läkarvetenskaplig expertis samt den etablerade rättstillämpningen¹⁶¹.

Renodlingsförändringarna med steg-för-steg-bedömningen gav inte det resultat som åsyftades och den 1 juli 2008 infördes rehabiliteringskedjan. Bedömningen av arbetsförmågans nedsättning relateras numera till olika tidsperioder. Under dag 1-90 skall arbetsförmågan bedömas mot den försäkrades vanliga arbete eller annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt kan erbjuda, Sfb 27:46. Dagarna 91-180 kopplas arbetsförmågan till försörjningsförmåga efter omplacering till annat arbete hos arbetsgivaren, Sfb 27:47. För dagarna 181-365 skall den försäkrades försörjningsförmåga prövas mot den reguljära arbetsmarknaden i övrigt om inte särskilda skäl talar emot det eller kan anses oskäligt, Sfb

¹⁵⁴ SOU 2009:89, s. 118

¹⁵⁵ SOU 1995:149, s. 214

¹⁵⁶ SOU 1995:149, s. 215

¹⁵⁷ SOU 1995:149, s. 226

¹⁵⁸ SOU 1995:149, s. 213

¹⁵⁹ SOU 1995:149, s. 227

¹⁶⁰ Vahlne Westerhäll, 2002, s. 344

¹⁶¹ Vahlne Westerhäll, 2009, s. 110

27:48. Särskilda skäl bedöms endast om det finns stor sannolikhet att den försäkrade kan återgå i arbete hos arbetsgivaren och får endast beaktas i undantagsfall och vid tydliga diagnoser¹⁶². Från dag 366 skall försörjningsförmågan alltid relateras till den reguljära arbetsmarknaden i övrigt, Sfb 27:49. Arbetslösa omfattas inte av rehabiliteringskedjan och prövning av arbetsförmågens nedsättning görs mot den reguljära arbetsmarknaden eller annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade från sjukdag 1.

Rehabiliteringskedjan innebär att om den försäkrade inte kan återgå i arbete hos sin arbetsgivare så skall den försäkrade ges möjlighet att etablera kontakt med arbetsförmedlingen. Renodlingen av sjukförsäkringen kräver samarbete och en tydlig ansvarsfördelning mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. För att inte den försäkrade skall anses för frisk att vara sjukskriven men för sjuk att vara arbetsför¹⁶³, krävs en samsyn på begreppet arbetsförmåga mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, något som inte är fallet idag¹⁶⁴. Arbetsförmedlingen skall ge den försäkrade nödvändigt stöd för att tillvarata dennas arbetsförmåga och Försäkringskassan skall bedöma om arbetsförmågan är nedsatt av medicinska skäl¹⁶⁵. Om en försäkrad har möjlighet att klara ett heltidsarbete som ger betydligt lägre lön än vad tidigare arbete gett, utgår ingen ersättning från sjukförsäkringen och den försäkrade är, objektivt sett, arbetsför även om arbetet inte finns direkt tillgängligt för honom eller henne¹⁶⁶.

Av Sfb 27:25 st. 1 framgår att den försäkrade skall styrka nedsättningen av sin arbetsförmåga genom läkarintyg som inlämnas till Försäkringskassan. Läkarens medicinska bedömning av arbetsförmåga skall göras utifrån ett helhetsperspektiv av den försäkrade där hänsyn skall tas till kroppsfunktioner, kroppsstrukturer, aktivitet och delaktighet vilket innebär att person- och omgivningsfaktorer vägs in i bedömningen¹⁶⁷. Av departementspromemorian 2008:3 ”Införande av en rehabiliteringskedja” framgår också att Försäkringskassans utgångspunkt när myndigheten prövar den försäkrades arbetsförmåga på arbetsmarknaden skall vara läkarens medicinska bedömning som utgår från helhetsperspektivet av den försäkrade.

¹⁶² Prop. 2007/08:136, s. 68 och s. 69

¹⁶³ Stendahl, 2002, s. 181 och Länsrätten i Göteborg, mål nr 1389-98,

¹⁶⁴ Vahlne Westerhäll, 2009, s. 117

¹⁶⁵ Prop. 2007/08:136, s. 68

¹⁶⁶ Prop. 1996/97:28, s. 20 och s. 22

¹⁶⁷ Vahlne Westerhäll, 2009, s. 119

Arbetsförmågebegreppet kan ges en politisk innebörd vilket framgår tydligt i ett delbetänkande från Arbetsförmågeutredningen. Det är en politisk fråga att skilja på vilka som ska avkrävas att försöka försörja sig själv eller inte och inte en medicinsk fråga om vad människor objektivt kan eller inte kan¹⁶⁸. Det är dessutom en tolkning av försäkringsvillkoren mer än en medicinsk fråga vilka som skall avkrävas ett försök att försörja sig själva när det gäller de långa sjukskrivningarna¹⁶⁹. Att arbetsförmågebegreppet skall utgå från en politisk innebörd eller genom tolkning av försäkringsvillkor utan grundläggande rättsliga riktlinjer främjar inte legitimiteten i sjukförsäkringen och försämrar rättssäkerheten¹⁷⁰.

6.1.3 NORMALT FÖREKOMMANDE ARBETEN OCH ARBETEN PÅ DEN REGULJÄRA ARBETSMARKNADEN

Fram till den 1 juli 2008 bedömdes arbetsförmågan i förhållande till ett på arbetsmarknaden ”normalt förekommande arbete” enligt AFL 7:3. Vad som skulle anses vara ”normalt förekommande arbeten” gick inte att ange, men genom att använda en såpass generell benämning kunde den praktiska rättstillämpningen anpassas till förändringar på arbetsmarknaden utan att lagrummet behövde ändras. Rättstillämparens bedömning av vad som kunde anses vara ett normalt förekommande arbete skulle ha sin utgångspunkt i den försäkrades sjukdom eller skada. Efter att konsekvenserna av sjukdomen eller skadan fastställts prövades om en bibehållen arbetsförmåga kunde användas för att ge den försäkrade möjlighet att försörja sig genom förvärvsarbete som var normalt förekommande på den nationella arbetsmarknaden. En mer extensiv tolkning där arbetsförmågan skulle prövas mot alla typer av arbeten på arbetsmarknaden skulle däremot leda allt för långt och kunna få oacceptabla konsekvenser.¹⁷¹ Klargörande riktlinjer på vad som skulle anses vara ett normalt förekommande arbete framgår av ett rättsfall i kammarrätten¹⁷² som sedan bekräftades av Regeringsrätten genom rättsfallet RÅ 2008 ref. 15.

Rättsfallet handlade om en arbetslös kvinna som på grund av sjukdom endast klarade av fysiskt lättare, icke ryggbelastande arbete med begränsad stressexposition och om arbetsförmågan skulle anses vara nedsatt i förhållande till arbeten som var normalt

¹⁶⁸ SOU 2008:66, s. 15

¹⁶⁹ SOU 2008:66, s. 10

¹⁷⁰ Vahlne Westerhäll, 2009, s. 121

¹⁷¹ Prop. 1996/97:28 s. 17-18

¹⁷² Kammarrätten i Jönköping, mål 2407-05

förekommande på arbetsmarknaden. Försäkringskassan anförde att till trots för kvinnans besvär borde hon kunna klara av ett lämpligt anpassat arbete på halvtid och att hennes arbetsförmåga skulle ställas till ett normalt arbete på den öppna arbetsmarknaden. Domstolen anförde i sina domskäl med hänvisning till AFL 7:3 att vad som skulle bedömas var den försäkrades förmåga att försörja sig själv genom sådant arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden, eller annat lämpligt arbete som var tillgängligt för den försäkrade. Utgångspunkten vid bedömningen av om arbetsförmågan var nedsatt skulle grundas på medicinska kriterier men fanns särskilda skäl fick annat än rent medicinska förhållanden, såsom den försäkrades ålder, bosättningsförhållanden, utbildning, tidigare verksamhet och liknande vägas in i begränsad omfattning. Efter en samlad bedömning fastslog domstolen att även om kvinnan skulle klara ett anpassat arbete så skulle detta arbete behöva innehålla betydande inslag av begränsningar avseende bland annat arbetsuppgifter och arbetstakt. Det kunde således inte anses vara ett på den öppna arbetsmarknaden normalt förekommande arbete och kvinnans arbetsförmåga bedömdes så pass nedsatt att hon var berättigad till sjukersättning. Bedömningen skulle med andra ord göras i förhållande till ”vanliga arbeten på arbetsmarknaden där en försäkrads arbetsförmåga kan tas tillvara i full eller närmast full omfattning. Ett sådant arbete innebär krav på normal prestation där ringa eller ingen anpassning kan väntas förkomma med hänsyn till funktionshinder eller medicinska besvär hos en arbetstagare”.¹⁷³ Det är dock osäkert om rättsfallet får något prejudikatvärde eftersom en begreppsändring infördes strax efter rättsfallet avgjordes.

Sedan den 1 juli 2008 skall arbetsförmågan bedömas i förhållande till ”arbeten på den reguljära arbetsmarknaden” enligt Sfb 27:48. Bedömningen av den försäkrades arbetsförmåga i förhållande till den reguljära arbetsmarknaden skall enligt lagrummet göras mot ”varje typ av arbete, och det skall räcka att den försäkrade kan utföra något sådant arbete på den reguljära arbetsmarknaden”. Andra faktorer än nedsatt arbetsförmåga av medicinska orsaker skall inte påverka rätten till ersättning och vid bedömningen skall inte hänsyn längre tas till den försäkrades ålder, bosättningsförhållanden, utbildning, tidigare verksamhet och andra liknande omständigheter. Det är endast försäkrade med betydande funktionsnedsättning som skall anses helt sakna arbetsförmåga. En säkerhetsventil finns dock för försäkrade som har mycket udda och sällan förekommande arbeten, i väntan på att lämpligt arbete blir tillgängligt skall dessa anses ha nedsatt arbetsförmåga.¹⁷⁴ Vid bedömning av rätt till sjukpenning ingår i

¹⁷³ Kammarrätten i Jönköping, mål 2407-05, s. 3

¹⁷⁴ Prop. 2007/08:136, s. 67

begreppet den reguljära arbetsmarknaden prövning av subventionerade anställningar som nystartsjobb, däremot ingår inte anställning med lönebidrag eller inom Samhall om inte den försäkrade faktiskt erbjuds ett sådant arbete¹⁷⁵.

Begreppsändringen innebär en fortsatt renodling av sjukförsäkringen där större krav ställs för att den försäkrade skall vara ersättningsberättigad. Det är medicinska förutsättningar som skall ligga till grund för bedömningen om tillräckliga funktionshinder föreligger på grund av sjukdom. Försäkringskassans prövning från sjukdag 181 är en standardiserad prövning där alla förutsetts lida samma skada av en viss aktivitetsbegränsning. Att vara försäkrad i befintligt skick synas frångås alltmer eftersom bedömningen inte görs utifrån vem den försäkrade är eller att arbetsförmågan provas mot dennas specifika arbete. Först vid prövning av rätten till förlängd sjukpenning efter dag 365 skall hänsyn tas även till individens förutsättningar såsom ålder, utbildning, erfarenhet, och förmåga att lära nytt, för att bedöma den försäkrades försörjningsförmåga.¹⁷⁶

Den snävare tolkningen av att vara försäkrad i befintligt skick anses dock stå oförändrad, vilket innebär att man i vissa fall kan ta hänsyn till andra faktorer än de rent medicinska vid bedömningen av arbetsförmåga. Individuella hänsynstaganden utifrån Sfb 27:2 st. 1 ”sjukdom som sätter ned den försäkrades arbetsförmåga” omfattar att ta hänsyn till att en och samma sjukdom kan sätta ned olika personers arbetsförmåga olika mycket. Detta förutsätter att en individuell bedömning måste ligga till grund för den praktiska tillämpningen med utgångspunkt i *diagnosen* som ger en viss *funktionsnedsättning* och att sedan hänsyn tas till att graden av *aktivitetsbegränsning* kan variera mellan olika personer beroende på individuella svagheter och egenskaper, den s.k. DFA-kedjan.¹⁷⁷ I förarbetet står det att ”Det finns ibland en tendens att överdriva den medicinska renodlingens innebörd där det framställs som om inga individuella hänsyn får tas. Så är inte fallet.” Faktorer som ålder, utbildning, bosättningsförhållanden och tidigare arbetslivserfarenhet är individuella egenskaper, och kan de beskrivas inom ramen för den medicinskt präglade DFA-kedjan skall de tillmätas betydelse vid bedömningen av rätt till sjukpenning.¹⁷⁸ Genom att den medicinska bedömningen av

¹⁷⁵ SOU 2009:89, s. 277

¹⁷⁶ SOU 2009:89, s. 14-15

¹⁷⁷ SOU 2009:89, s. 119 och Prop. 1996/97:28, s. 18

¹⁷⁸ SOU 2009:89, s. 120

arbetsförmågan kompletteras med andra faktorer finns utrymme för klokare beslut som ger sjukförsäkringen en bättre legitimitet¹⁷⁹.

6.1.4 SÄRSKILDA SKÄL, OSKÄLIGT

Begreppen *särskilda skäl* och *oskäligt* förekommer flera ställen i socialförsäkringsbalken och behoven av definitioner så att rekvisiten kan tillämpas praktiskt är uppenbar. Av Sfb 27:48 framgår att om det finns *särskilda skäl* efter 180 dagar eller det i annat fall anses *oskäligt* så skall inte nedsättning av den försäkrades arbetsförmåga bedömas mot hans eller hennes försörjningsförmåga på den reguljära arbetsmarknaden i övrigt eller till annat lämpligt arbete som är tillgängligt. Oskälighetsbegreppet används också i Sfb 27:49 vid prövningen som skall göras efter att den försäkrade haft nedsatt arbetsförmåga i 365 dagar.

Begreppet särskilda skäl infördes 1997 i AFL 3:7. Utgångspunkten för bedömningen av arbetsförmågans nedsättning skulle vara rent medicinskt. Om det fanns särskilda skäl skulle den försäkrades ålder, bosättningsförhållanden, utbildning, tidigare verksamhet och andra liknande omständigheter beaktas. I rättsfallet RÅ 2008 ref. 23 prövades begreppets innebörd och målet handlade om särskilda skäl förelåg för att bedöma en 47-årig försäkrads arbetsförmåga på andra omständigheter än rent medicinska för att rätt till sjukpenning skulle föreligga. Domstolen poängterade att förhållandena i det enskilda fallet måste ligga till grund för en samlad bedömning och att åldersfaktorn bör väga tyngst av de rekvisit som nämns i AFL 3:7. I fallet konstaterades utifrån utredningen att rent medicinska orsaker inte kunde ligga till grunden för nedsättningen av arbetsförmågan hos den försäkrade och domstolen prövade därefter övriga omständigheter. Det faktum att den försäkrade endast var 47 år och hade långt kvar till den allmänna pensionsåldern gjorde att bedömning av andra skäl än medicinska var mycket begränsade¹⁸⁰. Inte heller att den försäkrade skulle tvingas byta arbete utgjorde särskilda skäl för att beakta andra faktorer än de rent medicinska, varför rätt till sjukpenning inte ansågs föreligga.

Vid införandet av rehabiliteringskedjan den 1 juli 2008 ändrades AFL 3:7. Vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning efter 180 dagar togs de särskilda skäl som stipulerades i lagtexten bort. Avsikten med att behålla begreppet särskilda skäl i lagtexten var att i vissa situationer skulle en prövning av arbetsförmågan mot hela arbetsmarknaden få orimliga

¹⁷⁹ SOU 2009:89, s.122

¹⁸⁰ Se även RÅ 2002 ref. 114. En 46-årig medgavs ej rätt till sjukpenning, men två regeringsråd var skiljaktiga

konsekvenser¹⁸¹. Det fanns flera orsaker till lagändringen och regeringen framförde bland annat att sjukförsäkringen hade blivit för mjuk vilket lett till att den medicinska renodlingen inte hade fått den förutsedda och avsedda effekten¹⁸². Antalet långtidssjukskrivningar och förtidspensioneringar behövde stävjas genom en skärpning av den praktiska rättstillämpningen. En prövning mot hela arbetsmarknaden av den försäkrade och dennas möjlighet att tillgodose sin egen försörjning gjordes sällan innan lagändringen infördes, och med en strängare prövning skulle yrkesbyte, flytt eller lägre betalt arbete kunna bli aktuellt¹⁸³. Av förarbeten framgår det dock att det var tveksamt om ändringen kom att få speciellt stor betydelse i den praktiska tillämpningen eftersom förekomsten av icke medicinska hänsyn fram till den 1 juli 2008 främst grundade sig på informella hänsynstaganden utan stöd av regeln om särskilda skäl¹⁸⁴. Av regeringens förslag i propositionen framgår att särskilda skäl skulle bli aktuellt endast vid tydliga diagnoser, om den försäkrade med stor sannolikhet förväntades kunna återgå i arbete hos arbetsgivaren eller om Socialstyrelsens försäkringsmedicinska beslutsstöd indikerar att den försäkrade kan återgå i arbete hos arbetsgivaren inom viss tid.¹⁸⁵

Begreppet oskäligt tillkom efter att det uppmärksammats att det fanns flera tillfällen än de exempel som angavs i proposition 2007/08:136 som ledde till orimliga konsekvenser vid Försäkringskassans bedömning¹⁸⁶. Prövningen av oskälighetsbegreppet skall inte påverka den restriktiva bedömningen av särskilda skäl och skall användas om det på grund av sjukdom är oskäligt att pröva arbetsförmågan mot hela arbetsmarknaden¹⁸⁷. Begreppet får således ses som säkerhetsventil för de tillfällen särskilda skäl inte föreligger, men där indragning av sjukpenning skulle kunna uppfattas som direkt stötande. Oskälighetsbegreppet används också i de lagändringar till sjukförsäkringen som regeringen presenterade förslag till den 11 april 2011¹⁸⁸. Eftersom uttrycket är vagt och svårbedömd har stark kritik framförts mot att införa ytterligare otydligheter i sjukförsäkringen¹⁸⁹.

¹⁸¹ Bet. 2009/10:SfU13, s.7

¹⁸² SOU 2009:89, s. 120

¹⁸³ SOU 2009:89, s. 77

¹⁸⁴ SOU 2009:89, s. 120

¹⁸⁵ Prop. 2007/08:136, s. 68-69

¹⁸⁶ Bet. 2009/10:SfU13, s. 7

¹⁸⁷ Bet. 2009/10:SfU13, s. 8

¹⁸⁸ Nyhetsbrev från socialförsäkringsministern 2011-03-08

¹⁸⁹ Se bl.a. Johnson, Björn, Menar de allvar?

6.1.5 ALLVARLIG SJUKDOM

Begreppet allvarlig sjukdom ersatte begreppet synnerliga skäl och började tillämpas den 1 januari 2010. En alltför restriktiv tillämpning av synnerliga skäl hade utvecklats vilket gjorde att begreppet behövde förtydligas¹⁹⁰. Socialstyrelsen fick därför i uppdrag av regeringen att definiera begreppet allvarlig sjukdom. Socialstyrelsen återger uppdraget i dokumentet *Begreppet allvarlig sjukdom/skada i ett försäkringsmedicinskt sammanhang*. Socialstyrelsen har därefter tillsammans med Försäkringskassan fått i uppdrag att ta fram ett försäkringsmedicinskt beslutsstöd¹⁹¹. Beslutsstödet är av stor vikt eftersom diagnosens betydelse har ökat vid bedömningen av arbetsförmågan sedan sjukförsäkringen renodlats, något som visar sig speciellt vid symptomdiagnoser som är svåra att fastställa objektivt¹⁹². I beslutsstödet hänvisas till WHO:s klassifikationsregister ICD-10¹⁹³ (som anger diagnoser) och ICF¹⁹⁴ (som ger information om funktionstillstånd) och Socialstyrelsen poängterar att det är viktigt att ICD-10 kompletteras med ICF för att bedömningen av den försäkrade skall bli så fullständig som möjlig¹⁹⁵. Beslutsstödet används av Försäkringskassan som stöd, komplettering och vägledning vid bland annat bedömningen av rätt till fler dagar med sjukpenning på normalnivå enligt Sfb 27:23 och vid tillämpningen av oskälighetsbegreppet enligt Sfb 27:48.

Syftet med det försäkringsmedicinska beslutsstödet är att åstadkomma en mer kvalitetssäkrad, likformig och rättssäker sjukskrivningsprocess. Av stort intresse är dock att notera att beslutsstödet är internt bindande och därför av stor vikt vid bedömningen av om rätten till sjukpenning föreligger. Det är därför avgörande att sjukdomsbegreppet såsom det definieras i lagtext och förarbeten överensstämmer med det innehåll som framgår av beslutsstödet.

¹⁹⁰ Bet. 2009/10:SfU13, s. 8

¹⁹¹ Försäkringskassan & Socialstyrelsen 2006

¹⁹² Prop. 1996/97:28, s. 10-11 och Vägledning 2004:2, s. 35

¹⁹³ International Classification of diseases, Tenth revision

¹⁹⁴ International Classification of Functioning, Disability and Health

¹⁹⁵ Socialstyrelsens hemsida, information om ICF

7 FÖRSÄKRINGSKASSANS NORMHANTERING

Oavsett de svårigheter som Försäkringskassan ställs inför vid sin normhantering så måste den enskildes rättigheter tillgodoses så att rättstillämpningen blir rättssäker, rättvis och lika för alla och med en rimlig avvägning mellan förutsebarheten och etiska hänsynstaganden. I detta kapitel kommer jag inledningsvis att granska hur den statliga styrningen påverkar Försäkringskassans förvaltning av verksamheten. Försäkringskassans handläggning skall grundas på förvaltningslagen, och för att illustrera de brister som myndigheten kritiserats för presenteras förslaget till den nya förvaltningslagen. Därefter utreds om Försäkringskassan överskrider den tilldelade normgivningskompetensen och om Försäkringskassans tolkning av lagtextens rekvisit överensstämmer med rättskällornas definitioner. Domstolarnas förutsättningar för att kunna utföra normprövning presenteras och kapitlet avslutas med en konklusion beträffande Försäkringskassans tillsyn.

7.1 STATLIG STYRNING OCH MAKTDELNING

Försäkringskassan är i hög grad en politisk arena¹⁹⁶ och de regelverk som myndigheten följer ändras återkommande för att anpassas till den rådande politikens agenda. Detta orsakar en instabilitet av regelverket som vid den praktiska handläggningen kan visa sig svår att kombinera. Ständiga ändringar av de förutsättningar som krävs för att enskilda skall få rätt till sjukpenning innebär att fortlöpande uppdateringar av begreppstolkningar måste göras för att tillämpningen skall bli rättssäker och enhetlig. Detta förutsätter tydliga och uttömmande uttalanden i förarbeten eftersom belysande vägledning från rättspraxis ännu inte hunnit bildas. Försäkringskassans avsikt är rimligtvis att följa lagstiftarens intentioner genom att återspegla den vägledning som lagtext, förarbeten och rättspraxis ger. Men, när myndigheten beslutar om egna rekommendationer i styr- och stöddokument, och som handläggarna dessutom är bundna av vid ärendehantering, finns en överhängande risk för regelrätta misstolkningar av de traditionella rättskällorna för att anpassa den praktiska rättstillämpningen till de mål och uppdrag som regeringen ställt på Försäkringskassan. Frekventa lagändringar riskerar att urholka sjukförsäkringens legitimitet och rättssäkerheten för den försäkrade försvagas därigenom radikalt¹⁹⁷.

¹⁹⁶ Vahlne Westerhäll, 2009, s. 51

¹⁹⁷ Nyhetsbrev, Fackjuridik, nr. 1-08

Försäkringskassans nuvarande ledningsform innebär att myndigheten knutits hårdare till den politiska makten vilket resulterar i att förvaltningen av verksamheten blir än mer sårbar för den starka statliga styrningen. Myndighetschefen utses av regeringen och det vore rimligt att anta att den person som väljs delar regeringens grundläggande värderingar. Det faktum att banden starkts mellan regeringen och Försäkringskassan kommer sannolikt även att påverka den enskilde eftersom myndighetens byråkratiska och hierarkiska ledningsform innebär att ärendehantering kommer närmare den politiska ledningen. Detta resulterar i att den försäkrades rättigheter försvagas avsevärd och den grundläggande demokratiska rättsstatliga principen om maktindelning går om intet.

Försäkringskassans praktiska rättstillämpning de senaste åren indikerar att socialförsäkringen blivit en ekonomisk regulator där frikostligheten i försäkringen är beroende av rådande samhällskonjunktur. Den politiska styrningen blir på detta sätt en bidragande faktor till att socialförsäkringens förvaltning blivit fyrkantigare och resulterar i att kretsen av ersättningsberättigade snävas in. Regeringens initiering av en renodlad sjukförsäkring har förvisso resulterat i att sjukskrivningarna minskat radikalt i omfattning. Förtroendet för sjukförsäkringen har dock minskat eftersom försäkrade upplever att rättssäkerhet och materiell rättvisa försämrats på grund av Försäkringskassans strävan att följa de budgetmål som regeringen uppställt för verksamheten.

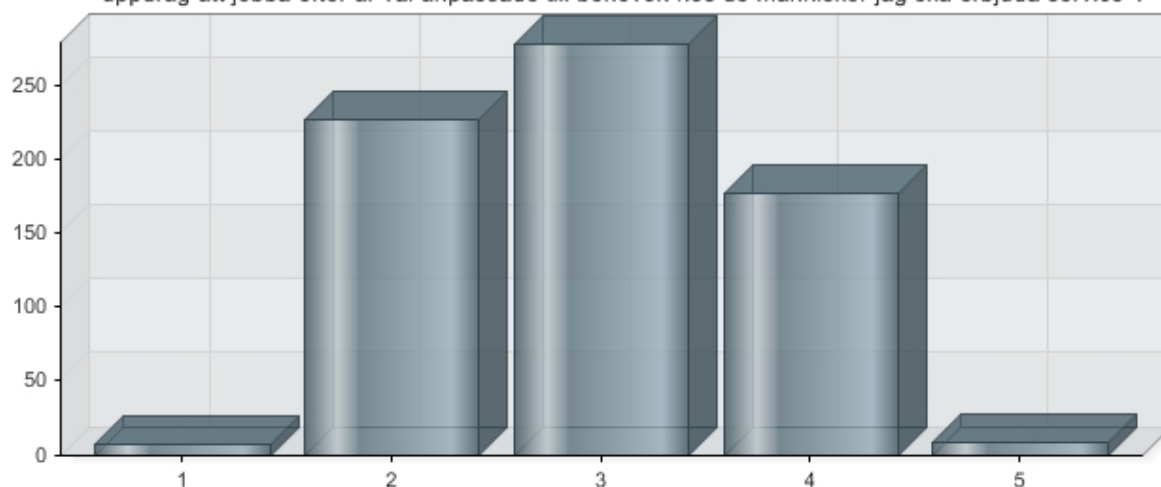
Grundläggande kritik har även framförts av Försäkringskassans handläggare över det regelverk som skall tillämpas vid bedömningen av om sjukpenning föreligger. Arbetsförmedlarna och försäkringskassahandläggarnas förbund, Fackförbundet ST, lämnade 2010 en rapport om hur sjukförsäkringsreformen upplevdes av drygt 3400 medlemmar av förbundet¹⁹⁸. Politikerna har inte utformat reformen efter de sjukskrivnas behov och regeringen har missbedömt vårdbehovet hos långtidssjukskrivna. Utgångspunkten måste vara att den sjuka färdigbehandlas medicinskt, därefter att insatser sätts in för att underlätta återgång i arbete och slutligen faktisk arbetsförmedling. Regelverket upplevs som otydligt och är inte anpassat efter de sjukas behov. Osäkerheten resulterar i att tilltron till reformen försvagas och att sjuka människor lämnas utan den hjälp som sjukförsäkringen är avsedd att ge.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Fackförbundet ST 2010

¹⁹⁹ Fackförbundet ST 2010, s. 3-4

Regelverket är otydligt och inte anpassat efter behoven²⁰⁰

25. Hur ställer du dig till följande påstående: "De lagar, regler och politiska beslut som jag har till uppdrag att jobba efter är väl anpassade till behoven hos de människor jag ska erbjuda service"?



Alternativ	Procent	Värden
1 Instämmer helt	1,1 %	8
2 Instämmer i huvudsak	32,5 %	228
3 Instämmer i huvudsak inte	39,7	279
4 Instämmer inte alls	25,4 %	178
5 Ingen uppfattning/vet ej	1,3 %	9
Totalt		702

Ovanstående bild visar att hela 65,1 % av de som tillfrågats till huvudsak eller inte alls håller med om att de lagar, regler och politiska beslut som måste följas i ärendehanteringens står i överenskommelse med de behov som den försäkrade har. Regeringens ambition att renodla sjukförsäkringen och minska sjukfrånvaron måste betraktas som långt ifrån lyckad om man betänker att de som faktiskt måste tillämpa regelverket är så negativt inställda och att det resulterat i ett utanförskap för flera försäkrade.

7.2 FÖRSÄKRINGSKASSANS HANDLÄGGNING

En rättssäker handläggning kräver att Försäkringskassan handlägger ärenden enligt grundläggande förvaltningsrättsliga principer och med förvaltningslagen som utgångspunkt. Brister i att agera enligt dessa premisser resulterar i att förtroende för socialförsäkringen

²⁰⁰ Fackförbundet ST 2010, s. 9

minskar hos den enskilde och därigenom urholkas försäkringens legitimitet. Försäkringskassan har alltför ofta kritiserats av JO, bland annat på grund av underlåtenhet att iaktta den utredningsskyldighet som myndigheten ålagts²⁰¹. I målet RÅ 2010 ref. 120 återförvisade Regeringsrätten ärendet till Försäkringskassan för ny handläggning eftersom myndigheten inte ansågs ha fullgjort sin utredningsskyldighet. Regeringsrätten konstaterade att de krav som ställs på Försäkringskassan beträffande utredning varierar och ärendets karaktär och den enskildes förutsättningar att bevaka sina intressen måste beaktas. I komplicerade fall finns det särskild anledning att komplettera utredningen inför omprövningsbeslut. Ett resultat av denna kritik har bland annat medfört att förvaltningslagen utretts och förbättringar föreslagits. Huruvida en ny förvaltningslag kommer att förbättra Försäkringskassans handläggning återstår att se. Nuvarande lags syfte är onekligen att garantera den enskilde rättssäkerhet genom korrekt och snabb handläggning samt säkerställande av service till allmänheten. Detta förutsätter dock att lagen verkligen tillämpas av myndigheten. Av intresse är ändå att belysa något om den föreslagna nya lagen för att illustrera de brister som förvaltningslagsutredningen pekat på.

Den nya förvaltningslagen är tänkt att träda i kraft den 1 januari 2012 och genom mindre korrigeringar av lagtexten²⁰² är syftet att förbättra medborgarnas rättssäkerhet. Det föreslås en kodifiering av de grundläggande principer om legalitet, objektivitet och proportionalitet, principer som myndigheter skall beakta vid all förvaltningsverksamhet²⁰³. Härigenom tillförsäkras att de åtgärder som myndigheterna vidtar har stöd i lag och att myndigheternas uppvisade brist på objektivitet kan minskas²⁰⁴. När det gäller principen om proportionalitet anser utredarna att onödiga överklaganden kan undvikas om myndigheterna i lagtexten generellt uppmärksammas på att inga åtgärder i det allmännas intresse får vidtas utan att motstående enskilda intressen samtidigt tas i beaktande²⁰⁵. Vidare föreslås att FL 3 § ändras så att regeringens möjlighet att åsidosätta förvaltningslagen genom förordning tas bort för att inte undergräva det rättsskydd som riksdagen genom lag garanterat medborgarna²⁰⁶. Officialprincipen stipuleras inte i en explicit regel i förvaltningslagen nu, och för att markera att tyngdpunkten i ärendenas utredning skall ligga i första instans, där beslutsmyndigheterna får samma krav som domstolarna att ett ärende blir tillfredsställande utrett, förordas att en

²⁰¹ Se bl.a. JO:s beslut 2010-04-07, diarienummer 2385-2009

²⁰² SOU 2010:29, s. 22-23

²⁰³ SOU 2010:29, s. 23

²⁰⁴ SOU 2010:29, s. 156

²⁰⁵ SOU 2010:29, s. 181

²⁰⁶ SOU 2010:29, s. 131

uttrycklig regel införs²⁰⁷. Kommunikationsprincipen i FL 17§ uttrycker en av rättsstatens grundprinciper, att ingen skall dömas ohörd. Idag begränsas principens tillämpning av myndigheterna endast till slutliga beslut och vid myndighetsutövning, vilket inte är förenliga med rättssäkerhetens krav.²⁰⁸ Förslaget är därför att kommunikationsprincipen skall tillämpas vid allt beslutsfattande och under hela handlägningsförfarandet.²⁰⁹ Besluten skall också innehålla en klagande motivering där de föreskrifter som tillämpats framgår samt vilka omständigheter som varit avgörande för utgången och vikt skall fästas vid att den enskilde förstår motiveringen²¹⁰.

7.3 ÖVERSKRIDANDE AV NORMGIVNINGSKOMPETENS

Det faktum att Försäkringskassan ges möjlighet att tolka vaga begrepp genom uttrycksmedel av lägre valör än lagen, riskerar att inte återspegla de intentioner lagstiftaren haft i åtanke, vare sig det gäller EU-rätten eller riksdagens och regeringens normhantering. För att upprätthålla rättsstatens grundprincip om maktindelning är det därför av största vikt att Försäkringskassans byråkratiska normering, vare sig det gäller externt bindande eller internt bindande dokument, inte sker okontrollerad²¹¹. Nedan följer ett exempel på hur en föreskrift beslutat av Försäkringskassan med stöd av bemyndigande kan anses ha ändrat innehållet i högre normgivning. Jag återkommer med exempel i nästa avsnitt beträffande den internt bindande normgivningen och om denna kan anses följa de traditionella rättskällorna.

Föreskriften RFFS 1998:13²¹² illustrerar hur Försäkringskassan normerat med stöd av bemyndigandet i Sfb 27:25 st. 2. Lagrummets första stycke reglerar krav på att den försäkrade skall lämna in läkarintyg till Försäkringskassan för att kunna styrka sin nedsättning av arbetsförmåga på grund av sjukdom och i andra stycket framgår att myndigheten får meddela undantag från denna skyldighet med stöd av bemyndigandet. Av 7§ (RFFS 2003:12) i föreskriften framgår att skyldigheten att lämna läkarintyg inte gäller om detta är uppenbart obehövligt. I 9§ (FKFS 2010:20) framgår dessutom att läkarintyget fastställs av Försäkringskassan i samråd med Socialstyrelsen och att detta formulär skall användas av den försäkrade vid ansökan om sjukpenning, men något stöd i Sfb 27:25 st.2 om hur läkarintyget

²⁰⁷ SOU 2010:29, s. 397-398

²⁰⁸ SOU 2010:29, s. 426

²⁰⁹ SOU 2010:29, s. 445

²¹⁰ SOU 2010:29, s. 509-510

²¹¹ Peczenik, 1990, s. 22

²¹² Om kontroll i sjukpenningärenden och ersättning för merutgifter vid resa till och från arbetet, m.m.

skall vara utformat finns inte²¹³. Det innebär att myndighetens föreskrift inte följer normhierarkin vilket strider mot den formella lagkraftens princip. Att Försäkringskassan fastställer hur enskild parts bevismedel skall utformas är egendomligt och måste anses strida mot andra normer av högre valör, såsom RB 35:1 st.1 om fri bevisföring²¹⁴ och även mot EKMR art. 6 som reglerar enskildes rätt till en rättvis rättegång. Försäkringskassans externt bindande normgivning i RFFS 1998:13 måste därför anses vara ett överskridande av myndighetens normgivningskompetens såsom den framgår av regeringsformen.

7.4 FÖRSÄKRINGSKASSANS TOLKNING AV GRUNDLÄGGANDE REKVISIT

Implementering av sociala rättigheter i nivån under regeringsformen visar sig att vara sammansatt. Klart är dock att Försäkringskassan vid sin praktiska rättstillämpning av lagtextens rekvisit skall hämta vägledning från de traditionella rättskällorna. Problematiken ligger främst i att myndighetens egen definition av oprecisa rekvisit, som framgår av de internt bindande styr- och stöddokument, har kommit att ligga till grund för den praktiska rättstillämpningen vid ärendehantering. Försäkringskassans förhållningssätt att handläggarna skall inta ett renodlat perspektiv och endast beakta medicinska kriterier när de bedömer den försäkrades rätt till sjukpenning är en ekvation som svårligen går ihop med lagstiftarens intentioner där utgångspunkten vid bedömningen är helhetssynen på den försäkrade.

Det finns inga direkta bemyndiganden i socialförsäkringsbalken som ger Försäkringskassan rätt att besluta om föreskrifter av materiell karaktär när det gäller de vaga begrepp som förekommer i lagtexten och som reglerar rätten till sjukpenning. De förutsättningar som måste uppfyllas för att rätten till ersättning skall föreligga måste därför framgå av lagtexten eller genom de uttalanden som framförts i förarbeten och rättspraxis. Försäkringskassans definitioner av vaga begrepp i internt bindande stöddokument utgör grunden för myndighetens praktiska rättstillämpning och risken är överhängande att Försäkringskassans interna material används som ”gällande rätt”. Detta innebär att om Försäkringskassans tolkning inte överensstämmer med de traditionella rättskällorna så överskrids normgivningskompetensen såsom den framgår av regeringsformen. Försäkringskassans praktiska rättstillämpning och interna stöddokument måste därför underordnas lagstiftningen

²¹³ Vahlne Westerhäll, 2009, s. 166

²¹⁴ Vahlne Westerhäll, 2009, s. 173

på området för att garantera förutsebara rättsliga beslut. Endast då kan sjukförsäkringens legitimitet upprätthållas och skydda enskilda från godtycklig maktutövning.

Med utgångspunkt i redogörelsen av grundläggande rekvisit i socialförsäkringen som jag gjorde i kapitel 6, kommer nedan en jämförelse med Försäkringskassans tolkning av dessa rekvisit såsom de framgår i myndighetens internt bindande styr- och stöddokument.

7.4.1 SJUKDOMSBEGREPPET

Ett begrepp som Försäkringskassan tampats med i decennier är tolkningen och tillämpningen av begreppet sjukdom. I Sfb 27:3 framgår att man vid bedömning av om den försäkrade är sjuk skall bortse från arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, sociala och liknande förhållanden. I Försäkringskassans vägledning framgår att ”Rätten till ersättning i form av sjukpenning finns alltså bara när det är sjukdom *eller ett därmed jämställt medicinskt tillstånd* som sätter ned den försäkrades arbetsförmåga” (kurs. här)²¹⁵. Myndigheten verkar därmed ha tagit faste på ett biologiskt sjukdomsbegrepp.

Rättspraxis visar dock att bedömningen av om sjukdom föreligger skall utgå från en helhetssyn av den försäkrade. De ovan beskrivna rättsfallen RÅ 2009 ref 102 (I och II) bekräftar att det socialmedicinska sjukdomsbegreppet skall tillämpas vid bedömningen. I det första rättsfallet gör domstolen en utredning av den försäkrades arbets- och hemmiljö och hur dessa påverkat arbetsförmågan och motiverar domslutet med att rätt till sjukpenning föreligger ”med hänsyn till den medicinska utredningen”. I det andra rättsfallet motiveras domslutet med formuleringen ”med hänsyn till den medicinska *och övriga* utredningen” (kurs. här). Skälighetssynpunkter skall således beaktas i den praktiska tillämpningen och varje ärende skall alltid bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Regeringens syfte med lagändringen var heller inte att ändra begreppets omfattning något domstolarna beaktar i sin rättstillämpning. Försäkringskassans uppfattning av de två rättsfallen är emellertid att bakomliggande orsaker till sjukdomsbesvär inte skall vara avgörande för om det skall anses vara sjukdom i lagens mening²¹⁶. Försäkringskassan tar således inte hänsyn till skälighetssynpunkter vid bedömningen i det enskilda fallet och genom att använda ett biologiskt sjukdomsbegrepp vid myndighetens praktiska tillämpning minskas onekligen kretsen av ersättningsberättigade. Eftersom den etablerade rättspraxisen använder

²¹⁵ Vägledning 2004:2, s. 34

²¹⁶ Försäkringskassan anser 2010:1, s. 14

det socialmedicinska sjukdomsbegreppet vid rättstillämpningen så måste Försäkringskassans vägledning och rättsliga ställningstagande anses gå utöver lagstiftarens intentioner genom att ändra innehållet i lagtext av högre valör. Detta resulterar i ett överskridande av Försäkringskassans normgivningskompetens och en försämring av rättssäkerheten för den försäkrade.

7.4.2 ARBETSFÖRMÅGEBEGREPPET

Utgångspunkten vid Försäkringskassans bedömning av arbetsförmåga enligt SfB 27:25 st.1, skall vara läkarens medicinska bedömning som utgår från en helhetssyn av den försäkrade²¹⁷. Av myndighetens vägledning framgår att den rättsliga bedömningen av arbetsförmågan skall göras utifrån ett renodlat perspektiv. Inga hänsyn skall tas till arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska eller sociala förhållanden och vid bedömningen skall heller inte den försäkrades ålder, bosättning, utbildning, tidigare verksamhet och andra liknande omständigheter beaktas.²¹⁸ Försäkringskassans praktiska rättstillämpning av arbetsförmågan skall således uteslutande bedömas i förhållande till hur sjukdomen sätter ned förmågan att arbeta. Eftersom den medicinska bedömningen utgår från ett helhetsperspektiv innebär det att Försäkringskassans rättsliga bedömning inte står i överensstämmelse med SfB 27:25 st.1 vilket innebär att vägledningen överskrider normgivningskompetensen också i detta exempel.

Arbetsförmågebegreppet används av Försäkringskassan som ett strikt juridisk-tekniskt begrepp som saknar materiellt innehåll²¹⁹. Det faktum att den medicinska bedömningen står i konflikt med den rättsliga tillämpningen har resulterat i att innebörden av arbetsförmågebegreppet blivit otydlig och en rimlig slutsats är att helhetssynen måste beaktas vid bedömningen av arbetsförmågan för att begreppet överhuvudtaget skall få någon relevans. Oavsett vad arbetsförmågebegreppet relateras till så betyder det endast att individen är ersättningsberättigad eller inte på grund av arbetsoförmågan. När det gäller arbetsförmågebegreppet saknas även en samsyn mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen vilket kan resultera i att den försäkrade anses för frisk att vara arbetsoförmågan enligt Försäkringskassan och för sjuk för att vara arbetsförmågan enligt Arbetsförmedlingen. Att försäkrade under pågående sjukskrivning förväntas att aktivt söka nytt arbete, vilket kan vara en ogenomförbar uppgift om sjukdomen tar alla krafter i anspråk,

²¹⁷ Vahlne Westerhäll, 2009, s. 118

²¹⁸ Vägledning 2004:2, s. 147

²¹⁹ Vahlne Westerhäll, 2009, s. 120 - 121

ter sig nog för de flesta som stötande. Hänsynstagande till etiska värden för att garantera den försäkrade materiell rättssäkerhet förbises i så fall flagrant.

7.4.3 ARBETEN PÅ DEN REGULJÄRA ARBETSMARKNADEN

Försäkringskassan framhåller i sin vägledning att begreppsändringen från ”normalt förekommande arbeten” till ”arbeten på den reguljära arbetsmarknaden” innebär att flera arbeten omfattas nu än tidigare²²⁰ men något stöd för denna uppfattning finns inte i förarbeten. Visserligen innebär det senare begreppet en fortsatt renodling av sjukförsäkringen, men frågan inställer sig om de två begreppen skiljer sig åt?

Båda begreppen skall utgå från den medicinska bedömningen av arbetsförmågan, och arbetsförmågan måste ha sin kontext i sjukdomsbegreppet för att få någon betydelse. Detta innebär att för att kunna ta ställning till om en försäkrad har arbetsförmåga, vare sig det är i relation till ”arbete på den reguljära arbetsmarknaden” eller ”normalt förekommande arbeten”, så måste bedömningen göras enligt det som överensstämmer med allmänt språkbruk och enligt gällande läkarvetenskaplig expertis. Om min slutsats håller, spelar det ingen roll till vilken arbetsmarknad arbetsförmågan skall prövas och rättsfallet RÅ 2008 ref. 15 borde då också tillmätas prejudikatvärdet till trots för begreppsändringen den 1 juli 2008. Detta skulle underlätta Försäkringskassans praktiska rättstillämpning och är givetvis stor betydelse för en enskildes rättssäkerhet.

7.4.4 SÄRSKILDA SKÄL, OSKÄLIGT

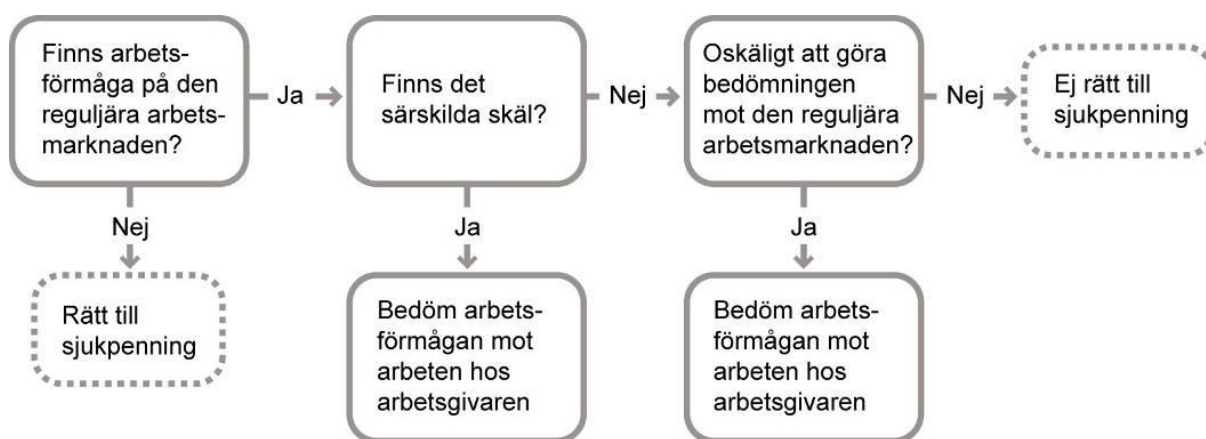
I Försäkringskassans vägledning anges att om den försäkrades arbetsförmåga inte bedöms nedsatt mot arbete på den reguljära arbetsmarknaden så skall Försäkringskassan pröva om det finns särskilda skäl att senarelägga bedömningen enligt SfB 27:48. Föreligger särskilda skäl skall bedömningen av arbetsförmågan endast ske mot arbeten hos arbetsgivaren. En senareläggning av bedömningen från dag 181 skall också göras om särskilda skäl inte kan tillämpas men det kan anses oskäligt med en sådan bedömning. Arbetsförmågan bedöms också då endast mot den försäkrades arbetsgivare.²²¹ För att senareläggning skall bli aktuell på grund av särskilda skäl krävs att det finns stor sannolikhet att den försäkrade kan återvända

²²⁰ Vägledning 2004:2, s. 176

²²¹ Vägledning 2004:2, s. 179-180

till arbete hos sin arbetsgivare och detta skall framgå av en av Försäkringskassan framtagna tidplan för återgång som är grundad på det medicinska underlaget. En arbetsgivare som kan erbjuda den försäkrade ett konkret arbete mellan dag 181 och 365 i rehabiliteringskedjan, med samma omfattning som den försäkrades tidigare arbetade och där det är klarlagt att den försäkrade medicinskt klarar av det erbjudna arbete, är också ett exempel på när särskilda skäl skall tillämpas.²²²

Försäkringskassans prövning av begreppen särskilda skäl och oskäligt²²³



Försäkringskassans vägledning anger fem olika situationer då begreppet oskäligt skall tillämpas men det understryks att flera situationer kan tillkomma. En försäkrad som har en allvarlig sjukdom kan ha tillräcklig arbetsförmåga för att kunna arbeta på den reguljära arbetsmarknaden, men att lämna sin anställning skulle anses oskäligt om det bedöms att arbetsförmågan successivt kommer att försämrast. Inte heller för en försäkrad med en allvarlig sjukdom och som periodvis får ökad arbetsförmåga att klara av ett annat arbete skulle det anses rimligt att kräva arbetsbyte. Om den försäkrade får medicinsk behandling för att förebygga eller minska risken för återinsjuknande, exempelvis vid allvarlig tumörsjukdom, bör en prövning av arbetsförmågan mot arbetsmarknaden vara begränsad. Olyckor och vissa sjukdomar som stroke kräver lång rehabilitering och prövningen mot hela arbetsmarknaden bör då göras antingen då rehabiliteringen avslutats i enlighet med Försäkringskassans tidplan

²²² Vägledning 2004:2, s. 181

²²³ Vägledning 2004:2, s. 180

för återgång till arbete eller när det bedöms att den försäkrade inte kan återgå till sitt arbete till trots för den planerade rehabiliteringen. Förväntas den försäkrade återfå mindre arbetsförmåga än vad arbetsgivaren kan ta tillvara är en prövning mot hela arbetsmarknaden rimlig. Progressiva sjukdomar som multipel skleros resulterar i att arbetsförmågan successivt avtar, men även om den försäkrade kan ha kvar arbetsförmåga i förhållande till ett nytt arbete, vore det oskäligt att göra en bedömning mot den reguljära arbetsmarknaden.²²⁴ Försäkringskassans utgångspunkt vid tillämpningen av oskälighetsbegreppet är således att den försäkrade har en allvarlig sjukdom. Men, eftersom de ovan beskrivna exemplen inte är uttömmande kan det också finnas tillfällen då tillämpningen omfattar en försäkrad som inte har en allvarlig sjukdom och det är viktigt att detta beaktas vid Försäkringskassans praktiska rättstillämpning.

7.4.5 ALLVARLIG SJUKDOM

Försäkringskassans bedömning av allvarlig sjukdom skall göras med stöd av Socialstyrelsens dokument *Begreppet allvarlig sjukdom/skada i ett försäkringsmedicinskt sammanhang*²²⁵. Det försäkringsmedicinska beslutsstödet som Försäkringskassan använder i sin praktiska rättstillämpning är indelat i två delar, en del anger de förhållnings- och arbetssätt som skall känneteckna inblandade aktörers handläggning med sjukskrivning som behandlingsmetod och som socialförsäkringsinstrument²²⁶, samt en del som ger vägledning vid bedömningen av arbetsförmåga och hur lång sjukskrivning som rekommenderas för de olika medicinska tillstånden²²⁷. De specifika rekommendationerna bygger till huvuddelen på beprövad erfarenhet vilket innebär att en kontinuerlig uppföljning och revidering är nödvändigt²²⁸ och förteckningen över allvarliga sjukdomar är således inte uttömmande. Sjukdom påverkar människors arbetsförmåga olika och de specifika rekommendationerna för olika diagnoser skall vara vägledande för läkarna och Försäkringskassans handläggare där varje enskilt fall skall bedömas individuellt utifrån de omständigheter som råder. Detta innebär att avsteg alltid kan göras från rekommendationerna. Det är sjukdomens konsekvenser för funktionstillstånd och arbetsförmåga som utgör skäl för sjukskrivning och inte sjukdomen i sig.²²⁹

²²⁴ Vägledning 2004:2, s. 189-192

²²⁵ Vägledning 2004:2, s. 38

²²⁶ Försäkringsmedicinskt beslutsstöd, vägledning för sjukskrivning

²²⁷ Försäkringsmedicinskt beslutsstöd

²²⁸ Försäkringsmedicinskt beslutsstöd, vägledning för sjukskrivning, s. 19

²²⁹ Försäkringsmedicinskt beslutsstöd, vägledning för sjukskrivning, s. 10-11

Även om ambitionen varit att säkerställa att Försäkringskassan får tillgång till vad den medicinska professionen bedömer vara allvarlig sjukdom och därigenom minska risken för godtyckliga bedömningar, är risken uppenbar att försäkrade kan hamna i kläm för det fall beslutsstödet används som en standardmall utan att individuella bedömningar görs av den försäkrade. I Försäkringskassans vägledning framgår förvisso att beslutsstödet skall vara vägledande och att individuella bedömningar alltid skall göras för att fastställa om rätten till sjukpenning föreligger²³⁰. Det avgörande vid prövningen är dock om arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom vilket ger Försäkringskassan möjlighet att göra avsteg från rekommendationerna i beslutsstödet och följa egna interna tolkningar vid avgörandet om vem som skall anses vara ersättningsberättigad eller inte. I beslutsstödet framgår också att gällande läkarvetenskaplig uppfattning samt traditionella sjukdomsdefinitioner är uppenbart otillräckliga och att sjukdomsdefinitionen måste sträva efter en verifierbarhet där bedömningen av den försäkrade görs på så objektiva kriterier som möjligt²³¹. Detta ställningstagande överensstämmer överhuvudtaget inte med det medicinska sjukdomsbegreppet som framgår av ICD-10 och ICF där också icke objektiva verifierbara sjukdomar ingår i sjukdomsbegreppet. Försäkringskassan förbigår på detta sätt de traditionella rättskällorna där det rättsliga innehållet utgör och överensstämmer med det medicinska innehållet.

7.5 NORMPRÖVNING OCH ÖVERKLAGANDE

Syftet med Försäkringskassans normering är att förbättra rättssäkerheten, likformigheten och kvaliteten i ärendehandläggningen. För det fall Försäkringskassan beslutar om föreskrifter eller andra stöddokument som står i strid med lagtext, förarbeten eller rättspraxis, har domstolarna möjlighet att åsidosätta de föreskrifter eller stöddokument som saknar grundlagsenlighet i det enskilda fallet med stöd av den formella lagkraftens princip i RF 8:17 samt normprövningsrätten i RF 11:14. På så vis kan den viktiga rättsstatliga principen om den enskildes rätt till en opartisk och offentlig domstolsprövning tillgodoses.

Normprövning förutsätter dock att enskilda som fått ett avslagsbeslut först begär omprövning av Försäkringskassans beslut. Det är först efter omprövning - av samma beslutsmyndighet - som beslutet kan överklagas till domstol. Att överklaga är dock en tidskrävande process som

²³⁰ Försäkringsmedicinskt beslutsstöd, s.10

²³¹ Försäkringsmedicinskt beslutsstöd, s. 13

kan bli kostsamt eftersom rättshjälp inte lämnas för domstolsprövning inom sjukförsäkringen. Officialprincipen anses vara en tillräcklig garanti för att den enskildes intressen skall tillgodoses. Även om den försäkrade känner sig kränkt och orättvist behandlat på grund av ett avslagsbeslut är risken således uppenbar att den försäkrade avstår från att starta en överklagandeprocess. Sjuka människor kanske inte har energi, uthållighet eller ekonomiska resurser att kämpa mot en stark motpart som Försäkringskassan. Resultatet av att en enskild som fått avslagsbeslut av Försäkringskassan inte begär omprövning och överklagar blir att internt bindande dokument verkställas utifrån den tolkning som myndigheten utpekat. Denna tolkning kan stå i bjärt kontrast till de traditionella rättkällorna och är således inte förenligt med det rättsstatliga kravet att rättsregler skall utgöra en maktbegränsning som gör maktutövningen förutsebar. Försäkringskassans tolkning kan dessutom sannolikt komma att uppfattas som ”gällande rätt” av både den handläggande personalen och den enskilde och bildar intern praxis i strid med lagstiftarens intentioner på bekostnad av den enskildas rättssäkerhet.

Det faktum att uppenbarhetsrequisitet tagits bort i RF 11:14 leder till frågan om hur uppenbart Försäkringskassans normgivning skall bryta mot lagtexten för att fortfarande anses vara rättslig acceptabel och hålla sig inom den normgivningskompetens som myndigheten tilldelats? Det är utifrån denna frågeställning angeläget att förvaltningsbeslut som inte kan anses ligga inom myndighetens normgivningsmakt tas upp i domstolsprövningar i större utsträckning. En rättslig prövning kan förhindra att enskilda drabbas av lagstridiga beslut och säkerställa den rättssäkerhet som Försäkringskassan har i uppdrag att tillförsäkra den enskilde. I takt med att sjukförsäkringen snävat in kretsen av ersättningsberättigade har förvisso antalet överklaganden till domstol ökat²³². Fortfarande saknas dock belysande rättspraxis på flera områden inom sjukförsäkringen som behövs för att den enskilde skall garanteras formell och materiell rättvisa vid bedömningen av rätten till sjukpenning.

7.6 TILLSYN

Tillsynen över Försäkringskassan utförs av myndighetens allmänna ombud, Inspektionen för socialförsäkringen, justitieombudsmannen och justitiekanslern. Eftersom det allmänna ombudet i realiteten inte har en självständig ställning och ofta utför sitt arbete på uppdrag av Försäkringskassan, kan det starkt ifrågasättas om den enskildes rättssäkerhet tillvaratas på ett

²³² Försäkringskassans årsredovisning 2010, s. 6

tillfredsställande sätt. Inspektionen för socialförsäkringen har inte som uppdrag att ta ställning i enskilda ärenden och kan således inte tillförsäkra rättssäkerhet i Försäkringskassans ärendehantering för enskilda mer än på ett generellt plan. Justitieombudsmannen tar visserligen ställning i det enskilda fallet och har i uppgift att tillvarata enskildas intressen gentemot Försäkringskassan men besluten är endast rekommendationer och kan inte överklagas. Justitiekanslern har inte befogenhet att agera i enskilda fall eller ompröva Försäkringskassans beslut. Sammanfattningsvis kan konstateras att Försäkringskassans tillsyn inte är tillfredsställande sett ur ett rättsstatligt perspektiv. Myndighetens maktutövning kan inte begränsas av de tillsynsorganen som skall kontrollera den praktiska rättstillämpning och tillgodoser därför inte den enskildes rättssäkerhet.

8 SLUTSATSER

8.1 TILL FÖRSÄKRINGSKASSANS FÖRSVAR

Försäkringskassans uppdrag att administrera en rättssäker socialförsäkring kompliceras framför allt av de krav regeringen ställer på myndigheten. Verksamheten skall vara effektiv och resultatinriktad med ett renodlingsperspektiv vid all ärendehantering. Det är Försäkringskassans uppgift att avgöra hur försäkringen måste stramas åt för att hålla den budgeten som beslutas av regeringen. Myndigheten ställs då inför svåra val där effekten av de åtgärder som måste vidtas rimligen resulterar i försämrad service till de försäkrade och en minskad krets av ersättningsberättigade. Sannolikheten är stor att den försäkrade upplever att rättssäkerheten försämras och förtroende för Försäkringskassan kommer därmed att minskas.

Som konstaterats lämnar lagtextens otydliga rekvisit stort utrymme för tolkningar av begrepp som används som förutsättningar för att rätten till ersättning skall föreligga. Det kan diskuteras om det överhuvudtaget är möjligt att tillämpa vaga begrepp i den praktiska handläggningen på ett tillfredsställande och rättssäkert sätt. Eftersom det saknas belysande rättsfall för flera komplicerade situationer som uppstår vid den praktiska rättstillämpningen tvingas Försäkringskassan att själv ta ställning till hur myndighetens beslut bäst möter lagstiftarens intentioner. Detta kan visa sig vara en intrikat och finkänslig uppgift och kan uppfattas som lagstridigt hur noggrann Försäkringskassan än är vid framtagandet av egen praxis.

8.2 SVAR PÅ UPPSATSENS FRÅGESTÄLLNINGAR

Med utgångspunkt i vad som undersökts i denna uppsats återkommer jag nu till frågeställningarna i kapitel 1. Spörsmålen som ställdes var om Försäkringskassans normgivning utgår från regeringsformen och övriga rättsregler, om Försäkringskassans normtillämpning är i överensstämmelse med rättsstatliga principer samt om den demokratiska rättsstatliga principen om maktodelning upprätthålls vid Försäkringskassans normhantering.

Inledningsvis konstaterar jag att Försäkringskassans normgivningskompetens såsom den framgår av regeringsformen och övriga rättsregler överskrids i vissa hänseenden.

Försäkringskassans behörighet begränsas till rätten att meddela tillämpningsföreskrifter, såvida det inte finns ett direkt bemyndigande från riksdagen i lagtext som medger materiell utfyllnad av lagen. Försäkringskassan har med stöd av bemyndigandet i Sfb 27:25 st.2 meddelat den externt bindande föreskriften RFFS 1998:13. I föreskriften framgår att läkarintyget, som utformats av Försäkringskassan i samråd med Socialstyrelsen, skall användas vid ansökan om sjukpenning. Denna förutsättning för att få rätt till sjukpenning återfinns inte i lagrummet och bestämmelsen strider därför mot den formella lagkraftens princip. Föreskriften strider även mot andra rättsregler genom att begränsa den fria bevisföringen enligt RB 35:1 st.1 samt den enskildes rätt till en rättvis rättegång enligt EKMR art. 6. Försäkringskassans tolkningar av exempelvis sjukdoms- och arbetsförmågebegreppet framgår av myndighetens internt bindande styr- och stöddokument och här fastslår jag att myndigheten frångår den vägledning som skall följas enligt de traditionella rättskällorna vid ett flertal tillfällen. Det finns inga direkta bemyndiganden i socialförsäkringsbalken som medger Försäkringskassan att fylla ut, ändra eller inskränka lagtextens vaga rekvisit. Förutsättningarna för att rätten till ersättning skall föreligga måste därför framgå av lagtexten eller de uttalanden som framförts i förarbeten och rättspraxis. Försäkringskassans normgivning underordnas således inte rättsregler av högre valör som garanterar förutsebara rättsliga beslut.

För att Försäkringskassans normtillämpning skall överensstämma med de rättsstatliga principerna som leder till rättsäkerhet för den enskilde, krävs det att myndigheten följer de traditionella rättskällorna vid rättstillämpningen för att skapa förutsebarhet och därigenom formell rättssäkerhet. Dessutom måste bedömningen balanseras med etiska hänsynstaganden för att tillgodose materiell rättssäkerhet. Försäkringskassans stora mängd av internt bindande styr- och stöddokument tenderar att leda till otydlighet som försvårar den praktiska rättstillämpningen och undergräver förutsebarhetskravet. Den strikt styrda ärendehanteringens medför visserligen en enhetligare rättstillämpning, men det resulterar också i att försäkrade bedöms utifrån en standardmall vilket är svårförenligt med varje individs unika situation. Att inte beakta varje enskilt fall med de särskilda omständigheter som råder leder inte till kloka och goda beslut som kan vinna den försäkrades förtroende för sjukförsäkringen rent allmänt och Försäkringskassan i synnerhet. Det faktum att Försäkringskassan tillämpar myndighetens tolkning och inte lagen, där Försäkringskassans renodlingsperspektiv står i stark kontrast till lagstiftarens helhetsperspektiv vid bedömningen, innebär därför att Försäkringskassans normtillämpning inte är i överensstämmelse med den rättsstatliga principen om att all

maktutövning skall utövas under lagarna. Genom att förutsebarheten försämrats skyddas inte den enskilde från godtycklig maktutövning och den enskildes materiella rättsvisa upplevs dessutom allt oftare som etiskt oacceptabel. Detta resulterar i att vare sig den formella eller den materiella rättssäkerheten uppfylls.

Beträffande frågan om principen om maktodelning upprätthålls konstaterar jag följande. Försäkringskassan är en förvaltningsmyndighet som har till uppgift att handlägga ärenden som reglerar förhållanden mellan staten och den enskilde. Enligt rättsstatliga principer skall den enskilde tillförsäkras skydd från okontrollerad maktutövning, men eftersom Försäkringskassan skapar sina egna regler som sedan tillämpas av myndigheten vid beslutsfattanden som rör den enskilde, och därtill omprövar sina egna beslut, resulterar detta i att den offentliga makten inte fördelas mellan olika maktpolar för att förhindra maktmissbruk. Försäkringskassans starka statliga styrning, med krav på effektivitet i verksamheten och en renodling av socialförsäkringen, medför dessutom att den grundläggande demokratiska principen om maktodelning mellan stat och förvaltningsmyndighet försvagas. Rättsprövning av Försäkringskassans beslut förutsätter ett avslagsbeslut efter omprövning av myndigheten, men eftersom endast en minoritet av ärendena överklagas bidrar detta till att myndighetens interna styr- och stödmedel blir gällande utan att myndighetsutövningen kan kontrolleras och begränsas av domstol.

Sammanfattningsvis anser jag således att den kritik som riktas mot Försäkringskassan beträffande myndighetens normhantering i flera hänseenden är berättigad utifrån ett rättsstatligt perspektiv.

8.3 SLUTKOMMENTAR

Försäkringskassan arbetar kontinuerligt med att förbättra sjukförsäkringens administration vilket är nödvändigt för att förtroendet för försäkringen skall bevaras. Med de ändringar som föreslås i den nya förvaltningslagen finns stora möjligheter att komma till rätta med de brister som Försäkringskassan uppvisar rent förvaltningsrättsligt - förutsatt att myndigheten tillämpar lagen. Utöver fortbildning för att öka framförallt den handläggande personalens rättsmedvetande, framstår det också som angeläget att Försäkringskassans tillsyn förstärks så att den enskildes rättssäkerhet i enskilda ärenden blir rättssäkrare. Dessutom måste samsyn över förvaltningsmyndigheternas gränser prioriteras ytterligare om nu regeringens utstakade

väg med renodlad förvaltning skall fortsätta råda. Det spelar liten roll om Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen fullföljer sina uppdrag och når sina mål om inte myndigheterna tar ett gemensamt ansvar för helheten så att inte enskilda riskerar hamna i ett vakuum mellan dessa två myndigheters synsätt.

Konsekvensen av den renodlingspolitik som påbörjades 1997 och accentuerades 2008 har blivit att Försäkringskassan tillämpar en allt strängare bedömning av rätten till ersättning från sjukförsäkringen, som utan tvivel minskar de ersättningsberättigades krets, men verkligt sjuka blir dessvärre inte friskare av en striktare tillämpning. Problematiken ställs på sin spets då Försäkringskassan intar ett renodlingsperspektiv förblindat av medicinska kriterier istället för det helhetsperspektiv som allt sedan 1944 varit utgångspunkten enligt lagstiftaren. Dessa två perspektiv ger vitt skilda konsekvenser för den försäkrade som ansöker om sjukpenning och skapar en rättsosäkerhet till vilka rättigheter sjukförsäkringen egentligen ger. Många försäkrade som fått avslag på rätt till sjukpenning känner sig därför rätteligen kränkta och orättvist behandlade. Eftersom Försäkringskassans styr- och stöddokument är bindande för all verksamhet som bedrivs av myndigheten kan dessa dokument initiera en ”smygnormering” och alstra en inställning hos handläggarna att detta material utgör ”gällande rätt” där överordnade författningar kommer i skymundan. Massmediernas återkommande rapporteringar av sjukförsäkringsfall där svårt sjuka lämnats utan ersättning från Försäkringskassan kan radikalt minskas genom att myndigheten istället följer lagstiftarens intentioner såsom de framgår av de traditionella rättskällorna i den praktiska rättstillämpningen. Den starka statliga styrningen och renodlingspolitik till trots, så är det Försäkringskassans ansvar och uppdrag att garantera den försäkrade rättssäkerhet och detta oavsett vilket politiskt läge som råder.

KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING

OFFENTLIGT TRYCK

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 1944:15	Lag om allmän sjukförsäkring
SOU 1995:149	Försäkringsskydd vid sjukdom
SOU 2003:63	21+1=1, En sammanhållen administration av socialförsäkringen
SOU 2008:66	Arbetsförmåga? En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder
SOU 2008:125	En reformerad grundlag
SOU 2009:89	Gränslandet mellan sjukdom och arbete. Arbetsförmåga / Medicinska förutsättningar för arbete/Försörjningsförmåga
SOU 2010:29	En ny förvaltningslag

PROPOSITIONER

Proposition 1973:90	Med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
Proposition 1985/86:80	Om ny förvaltningslag
Proposition 1994/95:147	Rätten till förtidspension och sjukpenning samt folkpension för gifta
Proposition 1996/97:28	Kriterier för rätt till ersättning i form av sjukpenning och förtidspension
Proposition 1997/98:41	Socialförsäkringens administration, m.m.
Proposition 1997/98:136	Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst
Proposition 2003/04:69	En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration
Proposition 2007/08:136	En reformerad sjukskrivningsprocess för återgång i arbete
Proposition 2009/10:80	En reformerad grundlag
Proposition 2009/10:175	Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt
Proposition 2010/11:1	Budgetproposition för 2011, utgiftsområde 10

ANNAN OFFENTLIG LITTERATUR

Bet. 2009/10:SfU13	<i>Ändringar i sjukförsäkringen</i>
Direktiv (2007:24)	<i>För översyn av tillsynen inom socialförsäkringsområdet.</i>

Direktiv (2008:136)	<i>Inrättande av Inspektionen för socialförsäkringen.</i>
Ds 1998:66	<i>Gröna boken</i> , utgiven december 1999
Ds 2008:3	<i>Införande av en rehabiliteringskedja</i>
Promemoria (1995:2)	<i>Att styra genom regler? Checklista för regelgivare.</i>
Skr. 2009/10:79	<i>En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn</i>
Statskontoret	<i>Den nya Försäkringskassan - delrapport 4</i> , 2008:19. (Cit. Delrapport 4)
Finansdepartementet	<i>Ledamot av insynsråd</i> , 2008
Socialdepartementet	<i>Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Försäkringskassan</i> , regeringsbeslut 2010-11-04

ÖVRIG OFFENTLIG LITTERATUR

Arbetslivsinstitutet	<i>Arbetshälsa</i> , RAR-projektet, RARS forskningsrapport nr. 1, 2005. (Cit. RAR forskningsrapport nr.1)
Försäkringskassan	<i>Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:13)</i> om kontroll i sjukpenningärenden och ersättning för merutgifter vid resa till och från arbetet, m.m. <i>Arbetsordning för Försäkringskassan</i> , serienummer 2005:01, version 3.4. (Cit. Försäkringskassans arbetsordning) <i>Riktlinjer för Försäkringskassans begreppskatalog</i> , serienummer 2010:01, version 1. (Cit. Riktlinjer 1) <i>Riktlinjer för språket i Försäkringskassan</i> , serienummer 2005:13, version 3. (Cit. Riktlinjer 2) <i>Att skriva beslut i Försäkringskassan</i> , serienummer 2005:14, version 5. (Cit. Riktlinjer 3) <i>Riktlinjer för översättningar i Försäkringskassan</i> , serienummer 2008:17, version 2. (Cit. Riktlinjer 4) <i>Riktlinjer för miljöarbete</i> , serienummer 2009:3, version 1. (Cit. Riktlinjer 4) <i>Mutor och bestickning</i> , serienummer 2005:12, version 3. (Cit. Riktlinjer 4).

Försäkringskassans interna föreskrifter om interna administrativa styrdokument, serienummer 2005:2, version 4. (Cit. Intern föreskrift 2005:2)

Försäkringskassans interna föreskrifter om normerande styrdokument och stöddokument, serienummer 2005:3, version 5. (Cit. Intern föreskrift 2005:3)

Försäkringskassans årsredovisning 2010

Försäkringskassan & Socialstyrelsen 2006, utformning av en mer kvalitetssäkrad, enhetlig och rättssäker sjukskrivningsprocess, diarienummer S2006/10273/SF

Justitieombudsmannen *Beslut 2010-04-07*, diarienummer 2385-2009

RÄTTSFALL OCH AVGÖRANDE

EUROPADOMSTOLEN

Europadomstolens dom (1982-09-23 och 1984-12-18) i målet Spörroong och Lönnroth mot Sverige

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN

RÅ 2002 ref. 114 (målnummer 5605-1999)

RÅ 2008 ref. 15 (målnummer 7437-06, 2008-04-08)

RÅ 2008 ref. 23 (målnummer 4919-06, 2008-04-17)

RÅ 2009 ref. 102 (I) (målnummer 6750-08, 2009-09-17)

RÅ 2009 ref. 102 (II) (målnummer 2031-08, 2009-09-17)

Kammarrätten i Jönköping (målnummer 2407-05, 2006-10-03)

Länsrätten i Göteborg (målnummer 1389-98, 1998-06-12)

ELEKTRONISKA RESURSER

samtliga besökta senast 2011-05-16

<http://www.timbro.se/bokhandel/pdf/75664437.pdf> Thelin, Krister, *Sverige som rättsstat*, 2001. (Cit. Thelin 2001)

www.forsakringskassan.se Försäkringskassans hemsida, Om socialförsäkringen, historik
http://www.finanspolitiskaradet.se/download/18.6c09f59d1287ef288f9800077953/100527_5_H%C3%A4gglund_Skogman_Thoursie.pdf, Finanspolitiska rådet, Studier i finanspolitik, 2010/5, s. 5
http://www.inspsf.se/om_isf/vart_uppdrag/ Information från ISF:s hemsida
<http://www.forsakringskassan.se/press> Pressmeddelande 2011-02-28
http://www.forsakringskassan.se/press/forsakringskassans_organisation Information från Försäkringskassans hemsida
www.jo.se
www.jk.se
http://www.who.int/bulletin/bulletin_board/83/ustun11051/en/ WHO:s hemsida, definition av hälsa
<http://www.who.int/healthpromotion/conferences/previous/sundsvall/en/index.html> Se bl.a. Sundsvall Charter 1991
<http://www.regeringen.se/sb/d/13804/a/166062> Nyhetsbrev från socialförsäkringsministern 2011-03-08
<http://www.regeringen.se/sb/d/7254/a/158269> Pressmeddelande från socialdepartementet, 2010-12-22
<http://stardustsblogg.blogspot.com/2011/04/menar-de-allvar.html> Johnson, Björn. Menar de allvar?
<http://www.fackjuridik.com/nyhetsbrev/nr1-08.html> Nyhetsbrev, Fackjuridik, nr. 1-08
<http://www.socialstyrelsen.se/klassificeringochkoder/koderfunktionstillstand/icf> Socialstyrelsens hemsida, information om ICF
[http://www.socialstyrelsen.se/riktlinjer/forsakringsmedicinsktbeslutsstod/Documents/AllvarKriterier15April%20\(2\).pdf](http://www.socialstyrelsen.se/riktlinjer/forsakringsmedicinsktbeslutsstod/Documents/AllvarKriterier15April%20(2).pdf) Begreppet allvarlig sjukdom/skada i ett försäkringsmedicinskt sammanhang
http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/9022/2007-110-15_200711015_rev2.pdf Försäkringsmedicinskt beslutsstöd, vägledning för sjukskrivning
<http://www.socialstyrelsen.se/riktlinjer/forsakringsmedicinsktbeslutsstod/> Försäkringsmedicinskt beslutsstöd
http://www.st.org/currentSite/public/files/7458/Sjukforsakringsreformen_sa_blev_det_SLUTGITLIG_1.pdf Fackförbundet ST 2010
http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=106&MainMenuId=106&Language=sv&ObjectClass=DynamX_SFS_Decision&Id=4741 JO:s beslut, 2010-04-07

ELEKTRONISKA TIDNINGAR

<http://www.dn.se/Pages/SolrSearch.aspx?id=328&s=Sjukdom%20och%20friskdom> PC Jersild, Sjukdom och friskdom, DN.se, 27 juni 2009

LITTERATUR

Bergström, Sture, Andersson, Torbjörn, Håstad, Torgny och Lindblom, Per Henrik, *Juridikens termer*, Stockholm: Liber AB, upplaga 9, 2002. (Cit. Juridikens termer 2002)

Holmberg, Erik och Stjernquist Nils, *Vår författning*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB, upplaga 13:2, 2003. (Cit. Holmberg och Stjernquist, 2003)

Hydén, Håkan, *Rättsregler. En introduktion till juridiken*. Lund: Studentlitteratur, Upplaga 5, 2001. (Cit. Hydén, 2001)

Peczenik, Aleksander. *Juridisk argumentation - en lärobok i allmän rättslära*. Stockholm: Norstedts Förlag AB, 1990. (Cit. Peczenik, 1990)

Peczenik, Aleksander. *Vad är rätt?* Stockholm: Fritzes Förlag AB, 1995. (Cit. Peczenik, 1995)

Strömberg, Håkan, *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, Lund: Juristförlaget, upplaga 3, 1983 . (Cit. Strömberg 1983)

Vahlne Westerhäll, Lotta. *Den starka statens fall?* Stockholm: Norstedts Juridik AB, 2002. (Cit. Vahlne Westerhäll, 2002)

Vahlne Westerhäll, Lotta, Thomas Erhag, Sara Stendahl, m.fl. *Rättsäkerhetsfrågor inom socialrätten*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB, 2002. (Cit. Författare, 2002)

Vahlne Westerhäll, Lotta, Thorpenberg Stefan, och Jonasson Magnus. *Läkarintyget i sjukförsäkringsprocessen*. Stockholm: Santérus Förlag, 2009. (Cit. Vahlne Westerhäll, 2009)

TIDSSKRIFTER

Tidsskrift for Rettsvitenskap 4-5/2005, Gustafsson Håkan, *Taking Social Rights Seriously (1)* (Cit. Gustafsson, 2005)

Retfærd 75, 1996, Vahlne Westerhäll, *Rättigheter som grund för social trygghet* (Cit. Vahlne Westerhäll, 1996)